



EESTI MAAÜLIKOOL  
Majandus- ja sotsiaalinstituut

**Sirli Pärn**

**KOHALIKE OMAVALITSUSTE ÜHINEMISE MÕJU  
PEIPSIÄÄRE VALLA NÄITEL**

**THE EFFECT OF JOINING MUNICIPALITIES USING AN  
EXAMPLE OF PEIPSIÄÄRE PARISH**

Bakalaureusetöö  
Maamajandusliku ettevõtluse ja finantsjuhtimise õppekava

Juhendaja: Anne Põder, *PhD*

Tartu 2021



Eesti Maaülikool		Bakalaureusetöö lühikokkuvõte	
Kreutzwaldi 1, Tartu 51006			
Autor: Sirli Pärn		Õppekava: Maamajanduslik ettevõtlus ja finantsjuhtimine	
Pealkiri: Kohalike omavalitsuste ühinemise mõju Peipsiääre valla näitel			
Lehekülgi: 52	Jooniseid: 0	Tabeleid: 1	Lisaid: 1
Osakond: Majandus- ja sotsiaalinstituut			
Uurimisvaldkond: Arenguökonomika (S188)			
Juhendaja: Anne Pöder, <i>PhD</i>			
Kaitsmiskoht ja -aasta: Tartu 2021			
<p>2017. aastal võeti vastu haldusreformi seadus, mille käigus liideti mitmeid kohalikke omavalitsusi, et pakkuda inimestele kvaliteetsemaid avalikke teenuseid ning muuta piirkonnad jätkusuutlikuks ja konkurentsivõimelisemaks. Antud uurimistöö probleemiks oli välja uurida, kas reformi läbiviijate taotlused on realiseerunud ning kas kohalike inimeste varasematel hirmudel oli alust või on üldine mõju kohalikele olnud märkamatu. Töö eesmärk oli uurida, millised oli 2017. aastal läbiviidud haldusreformi mõjud Peipsiääre vallas.</p> <p>Töö teoreetilises osas kirjeldati kohaliku omavalitsuse olemust. Lisaks tehti ülevaade omavalitsusüksuste ülesannetest ja struktuurist. Erinevate artiklite ja aruannete põhjal uuris töö autor haldusreformi läbi viimise teemat ning sellega kaasnevaid mõjusid mitmete Euroopa Liidu riikide näitel.</p> <p>Töö empiirilises osas selgitati uurimisprobleemi ja kirjeldati metoodikat, milleks valiti kvalitatiivne lähenemine. Sellele järgnes ülevaade Peipsiääre valla ühinemisest, mille jaoks saadi informatsiooni aruannetest. Empiirilise osa teises pooles analüüsiti intervjuusid ning selle tulemusi, mille põhjal sai töö autor teha järeldusi valitud teema kohta.</p> <p>Intervjuude analüüsist selgus, et probleemid, miks haldusreform läbi viidi, pole vähenenud. Pärast haldusreformi pole ääremaastumise efekt vähenenud ning mastaabisäästu ei ole saavutatud, sest uus kohalik omavalitsus pole vähendanud asutuste arvu, mis nõuavad suuri kulutusi. Positiivne on see, et vallas töötavad inimesed on</p>			

spetsialiseeritumad ning avalike teenuste pakkumine on muutunud kvaliteetsemaks. Intervjuude analüüsimisel oli selgelt näha, et inimeste seisukohad erinevad teineteisest olulisel määral.

Töö autor jõudis järeldusele, et haldusreform oli vajalik, et aidata järele jõuda nendel piirkondadel, kellel polnud varasemalt võimalusi pakkuda kohalikele paremat elukeskkonda ning avalike teenuste kvaliteetset olemasolu.

Märksõnad: kohalik omavalitsus, haldusreform, arengukava, ühinemine



Estonian University of Life Sciences Kreutzwaldi 1, Tartu 51006		Abstract of Bachelor`s Thesis	
Author: Sirli Pärn		Curriculum: Rural Entrepreneurship and Financial Management	
Title: The effect of joining municipalities using an example of Peipsiääre parish			
Pages: 52	Figures: 0	Tables: 1	Appendixes: 1
Department: Institute of Economics and Social Sciences Field of research and code: Development economics (S188) Supervisors: Anne Põder, <i>PhD</i> Place and date: Tartu 2021			
<p>In 2017, the Administrative Reform Act was passed, merging several local governments to provide better quality public services to people and make regions more sustainable and competitive. The problem of this research was to find out whether the requests of the reformers have been realized and whether the previous fears of the local people had a basis or whether the general impact on the locals has been imperceptible. The aim of the study was to investigate the effects of the administrative reform carried out in 2017 in the Peipsiääre municipality.</p> <p>The theoretical part of the work described the nature of local government. In addition, an overview was made of the tasks and structure of local governments. On the basis of various articles and reports, the author of the work studied the issue of administrative reform and its consequences on the example of several European Union countries.</p> <p>In the empirical part of the work, the research problem was explained and the methodology for choosing a qualitative approach was described. This was followed by an overview of the merger of Peipsiääre municipality, for which information was obtained from the reports. The second half of the empirical part analyzed the interviews and their results, on the basis of which the author was able to draw conclusions about the chosen topic.</p> <p>The analysis of the interviews revealed that the problems with the administrative reform have not diminished. After the administrative reform, the effect of marginalization has not decreased and economies of scale have not been achieved, as the new local government has not reduced the number of institutions that require large expenditures. On the positive side, people working in the field are more specialized and the provision of public services</p>			

has become better. Analyzing the interviews, it was clear that peoples views differed significantly.

The author concluded that administrative reform was needed to help catch up with those regions that did not previously have the opportunity to provide a better living environment for local people and high-quality public services.

Keywords: local government, administrative reform, development plan, joining

## SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	7
1. KOHALIKU OMAVALITSUSE OLEMUS, HALDUSREFORMI LÄBIVIIMINE ...	9
1.1. Kohaliku omavalitsuse olemus ja struktuur .....	9
1.2. Ülevaade haldusreformi läbiviimisest .....	13
1.3. Haldusreformi mõju välisriikide näitel .....	15
2. PEIPSIÄÄRE VALLA ÜHINemise UURING .....	24
2.1. Uurimisprobleemi ja metoodika kirjeldus .....	24
2.2. Ülevaade Peipsiääre valla moodustamisest .....	26
2.3. Intervjuude analüüs .....	29
2.3.1. Kokkupuude kohaliku omavalitsusega .....	29
2.3.2. Isiklik arvamus haldusreformist .....	31
2.3.3. Kohalike elanike kaasatus .....	32
2.3.4. Haldusreformi mõjud .....	34
2.3.5. Ettepanekud tulevikuks .....	38
2.4. Järeldused haldusreformi mõjude kohta .....	39
KOKKUVÕTE .....	44
KASUTATUD KIRJANDUS .....	47
LISAD .....	50
Lisa 1. Intervjuu küsimused .....	51

## SISSEJUHATUS

Inimesed on aastatuhandeid elanud erinevates ühiskondlikes kooseluvormides, mille aluseks on olnud perekonnad. Perekondadest omakorda on välja kujunenud kogukonnad, kogukondade alusel piirkondlikud kohalikud omavalitsused ja sealt edasi rahvavalitsusel põhinevad riigid. Kui tulla tagasi kohaliku omavalitsuse juurde, siis on oluline ära märkida, mis on selle üksuse eesmärk. Kohaliku omavalitsuse üldine eesmärk on juhtida ja organiseerida kohalikku ühiskonnaelu. Kuna Eestis oli palju valdasid, mis olid väikesed ja suurem osa inimestest suundus elama linna, hakkas väikevaldade elu manduma. Selle põhjusena hakati kohalikke haldusüksusi kokku liitma.

2017. aastal viidi läbi haldusreform, mille eesmärk oli suurendada kohalike omavalitsuste rolli ühiskonnaelus, pakkuda inimestele kvaliteetsemaid võimalusi avalike teenuste osas ja parandada haldusüksuste territooriumi konkurentsivõimet. Haldusreformi teema ja selle vajalikkus tekitas toona suure avaliku diskussiooni. Mitmed kohalikud omavalitsused moodustusid 3-5 omavalitsuse liitumisel, nii ka Peipsiääre vald, mis moodustus Alatskivi, Pala, Peipsiääre ja Vara valla ning Kallaste linna liitumisel. Praeguseks on reformi vastuvõtmisest möödunud neli aastat. Antud uurimistöö probleem on välja uurida, kas reformi läbiviijate taotlused on realiseerunud ning kas kohalike inimeste varasematel hirmudel oli alust või on üldine mõju kohalikele olnud märkamatu.

Bakalaureusetöö eesmärk on uurida, milline on 2017. aastal läbi viidud haldusreformi mõju Peipsiääre vallas.

Lõputöö eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgmised uurimisülesanded:

1. Kohaliku omavalitsuse olemusest ja struktuurist ülevaate andmine.
2. Haldusreformide läbiviimise protsessi ja mõju selgitamine.
3. Teaduskirjanduse alusel haldusreformide eesmärkide ja tulemuste hindamine.
4. Intervjuude koostamine, läbiviimine ja andmeanalüüs.
5. Uuringu analüüs läbiviimine ja tulemuste selgitamine.

Lõputöö on jaotatud kaheks osaks. Töö esimeses poole antakse teoreetiline ülevaade kohaliku omavalitsuse olemusest ja selle struktuurist. Käsitletakse ka haldusreformi läbiviimise teemat ning uuritakse, millised on haldusreformi mõjud välisriigi näitel.

Lõputöö empiiriline osa käsitleb Peipsiääre valla ühinemise uuringut. Esmalt kirjeldatakse uurimisprotsessi ja kirjeldatakse metoodikat, seejärel analüüsitakse intervjuusid ning protsessi läbiviimise õnnestumist. Empiirilise osa lõpuosas tehakse järeldused haldusreformi mõjude kohta.

Bakalaureusetöös kasutatakse kvalitatiivset meetodit. Uurimisandmed kogutakse intervjuude läbiviimisel. Töö teoreetilises osas kasutatav materjal pärineb teadusartiklitest, varasematest teadusuuringutest, rahandusministeeriumi kodulehelt, Riigi Teatajast, Peipsiääre valla arengukavast ja kodulehelt ning teistest internetiallikatest. Töö koostamisel järgitakse Eesti Maaülikooli lõputööde vormistamise nõudeid. Intervjuu küsimused on toodud töö lisas.



# **1. KOHALIKU OMAVALITSUSE OLEMUS, HALDUSREFORMI LÄBIVIIMINE**

## **1.1. Kohaliku omavalitsuse olemus ja struktuur**

Kohalik omavalitsus on kõigile inimestele laialt tuntud termin. Sellegipoolest peab töö autor vajalikuks lahti mõtestada ja defineerida, mida kohalik omavalitsus sisuliselt tähendab. Kohaliku omavalitsuse olemuse ja selle eesmärkidega võiksid olla kõik inimesed kursis tagamaks vajalikud teadmised ja õigused seoses ühiskonnaelu heaoluga.

Kohalik omavalitsus on saanud alguse inimese looduslikust ja geneetilisest olemusest. Kui tänapäeval saab lihtsasti teha kinnisvara investeeringuid kodu soetamiseks ning ühe nupu vajutusega enda lauale toit tellida, siis vanasti see nii polnud. Enda pea kohale katuse ja lauale söögi leidmiseks pidid inimesed tegema rasket tööd. Jahil käimine ja põllutööde tegemine vajas alati suurt hulka inimesi, mille puhul moodustus tööühm perekonnaliikmetest või naabertalude elanikest. Ühistööde tegemine pani aga aluse ühistegevusele, mis on aastatega arenenud ning hõlbustanud mitmeid tänapäevaste teenuste kasutamist. (Leetsar 2012: 130)

Ühistegevus pani aluse ka kogukondade tekkele. Kogukonnad edenesid tänu taime- ja loomakasvatusele ning kaubanduse arengule, millega eestlased kogusid endale vara. Sellest sai põhjus, miks naaberriigid alustasid rüüstamisega seotud sissetunge. Rüüstatööd andsid eestlastele aga järgmise ühistegevusliku eesmärgi. Inimeste ja kogutud vara kaitseks ehitati üheskoos linnuseid, kuhu elanikud said hädaohu korral varjuda. Kogukonna kaitsmise eest kandis hoolt linnuse vanem. Lisaks linnuse vanemale, valisid inimesed oma kogukonna vanemate seast ka maavanema, kelle ülesandeks oli kihelkondade kaitse organiseerimine. Järgmine samm kogukondade arengust edasi oli kohaliku omavalitsuse tekkimine. (Leetsar 2012: 287)

Kohaliku omavalitsuse mõiste on seaduses kirja pandud järgnevalt: „Kohalik omavalitsus on põhiseaduses sätestatud omavalitsusüksuse – valla või linna – demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus, võime ja kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada

ja juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi.“ (Kohaliku omavalitsuse..., 1993, § 2)

Kohaliku omavalitsuse peamiseks ülesandeks on korraldada sealse piirkonna sotsiaalset elu, mille hulka kuuluvad ka avalikud teenused. Igas vallas või väikelinnas on inimestele oluline, et nende kodukohas oleks avalike teenuste olemasolu, mis on vabalt kättesaadavad. Selle alla kuuluvad toimiv veevarustus, kanalisatsioon ja jäätmekäitlus, lõpetades erinevate asutustega, kus inimesed saavad aega veeta, näiteks raamatukogu, spordi- ja kultuurihooned ja rahvamajad. Lisaks tuleb omavalitsusüksusel üleval pidada kohalikke lasteaedaid, põhikooli ja gümnaasiume, arvestades seejuures ka noorte huviringidega. Oluline, nii tööliste kui ka koolisõppijatele, on ühistranspordi olemasolu, mis pakub sõitjatele võimaluse jõuda õigeaks ajaks sihtpunkti. Arvestades eakate inimeste heaolu, peab omavalitsusel olema võimalus pakkuda neile turvalist elupaika ja hoolekannet. (Kohaliku omavalitsuse..., 1993, § 6)

Tänapäeval moodustavad vallad ja linnad kohaliku omavalitsuse, mida juhib volikogu. Volikogu liikmeid valitakse iga nelja aasta järel kohalikul territooriumil elavate isikute poolt, kes hääletavad anonüümselt ning kelle vanus on vähemalt kuusteist eluaastat. Volikogu mandaadi valitsemisperioodi võib lühendada, kui toimub kohalike omavalitsusüksuste konsolideerimine, liigendamine või puudub ühenduse tegevus. (Eesti Vabariigi põhiseadus, 2015, § 156)

Volikogu tööks on langetada otsuseid seoses rahalise eelarvega, mille abil luuakse paremad võimalused kohalikele elanikele ja ettevõtetele. Peetakse läbirääkimisi ning vajadusel arutatakse võimalusi laenu võtmiseks. Volikogu saab teha muudatusi ka kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumis ning formeerida uusi valla osasid. Kuna igas vallas on oluline arengukava olemasolu, siis on just volikogu see, kes vastavaid plaane vastu võtab. Volikogu kohustuseks on valida ametisse valla- või linnavolikogu juhataja, vallavalituse juht ning meer. Lisaks eelnevatele töökorraldustele tuleb volikogul määrata ka teenistujate palgaastmed ja töötasu normid. Volikogul on õigus luua erinevaid volikogu komisjone ning vastavalt vajadusele nende tegevus ka lõpetada. (Kohaliku omavalitsuse..., 1993)

Volikogu liikmeks saavad kandideerida kõik isikud, kellel on õigus hääletada. Hääletusõigus on kõikidel kodanikel, kes elavad Eestis või Euroopa Liidus ning nende püsiv elukoht on selles samas linnas või vallas, kuhu volikogu liikme kohta taotletakse. Püsiv elukoht peab

olema registreeritud hiljemalt 1. augustiks. Lisaks korrektsele elupaigale peab kandideerival isikul puuduma seos kuritegevusega. (Kohaliku omavalitsuse..., 1993)

Volikogust kõrgem ametnik on vallavanem või linnapea. Nõuded, mis on vajalikud vallavanemaks või linnapeaks kandideerimisel, on sarnased neile tingimustele, mis määratud volikogu liikmeks astumisel. Vallavanemaks või linnapeaks saavad olla kandidaadid, kes on vajaliku initsiatiiviga Eesti Vabariigi kodanikud. Nende eesti keele oskus peab olema nõuetekohane vastavalt keeleseadusele. Lisaks keelebarjäärile ei tohi olla isik seotud tahtlikult toimepandud kuriteoga, mille eest on teda varsemalt karistatud. (Kohaliku omavalitsuse..., 1993, §48 lõige 2)

Vallavanem või linnapea (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, 1993, § 50):

- 1) korraldab valla- või linnavalitsuse tööd ja valla- või linnavalitsuse istungite ettevalmistamist;
- 2) esindab omavalitsusüksust ja valla- või linnavalitsust vastavalt seadusega, valla või linna põhimäärusega ning volikogu poolt antud pädevusele;
- 3) annab valitsuse liikmete ja muude talle vahetult alluvate isikute kohta ning valla- või linnavalitsuse ja tema ametiasutuste sisemise töö korraldamiseks käskkirju;
- 4) kirjutab alla valla- või linnavalitsuse määrustele ja korraldustele ning teistele valitsuse dokumentidele;
- 5) esitab volikogule kinnitamiseks valla- või linnavalitsuse koosseisu;
- 6) esitab volikogule ettepaneku valitsuse täiendava liikme kinnitamiseks ja valitsuse liikme vabastamiseks valitsuse liikme kohustustest ning palgalise valitsuse liikme ametisse nimetamiseks ja ametist vabastamiseks;
- 6<sup>1</sup>) nimetab ametisse ja vabastab ametist seaduses sätestatud korras siseaudiitori kutsetegevuse alaste ülesannete täitmiseks ametniku või vastava struktuuriüksuse juhi;
- 7) esitab valla- või linnavalitsuse ametisse nimetamiseks valla või linna ametiasutuse juhi kandidaadi ja ametisse kinnitamiseks valla või linna ametiasutuse hallatava asutuse juhi kandidaadi, teeb valitsusele ettepaneku nimetatud juhtide ametist vabastamise kohta, teostab tööandja teisi õigusi ja kohustusi, kui volikogu või valitsuse õigusaktis ei ole sätestatud teisiti;
- 8) täidab muid talle seaduse alusel ja valla või linna põhimäärusega pandud ülesandeid.

Igas omavalitsusüksuses on vajalik ka sekretäri olemasolu. Tema ülesandeks on abistada valla- või linnapead koosolekute ja istungite ettevalmistamisel ning tegeleda dokumentatsiooniga, et jõustatava õigusnormide kogum oleks seadusele vastav ja korrektne. (Kohaliku omavalitsuse..., 1993)

Igal vallal või linnal peab olema arengukava, mille alusel kooskõlastatakse ja lõimitakse erinevate eluvaldkondade tegevusi. Aluskava all mõeldakse arengukava, mis on kättesaadav kõigile. Arengukavas peab olema kirjas majandusalane, ühiskondlik, kultuuriline ja loodusaalane teave pikemas perspektiivis ning nende tarvidused. Dokument peab sisaldama iga eluvaldkonna raskusi ja nende lahendamise võimalusi, mis momendil aset leiavad. Lisaks tuleb arengukavas ära märkida vajaminevad tegevused, et jõuda seatud sihtideni. Peamine eesmärk arengukaval on luua paremad võimalused kohaliku omavalitsuse edukaks juhtimiseks ja toimimiseks. (Kohaliku omavalitsuse..., 1993)

Käesoleval hetkel on Eestis 15 linna ja 64 valda, mis teevad kohalike omavalitsuste arvuks kokku 79. Kohalike omavalituste jaotus maakondade järgi on järgmine (Rahandusministeerium, 2019):

- Harju maakond (12 valda, 4 linna)
- Hiiu maakond (1 vald)
- Ida-Viru maakond (4 valda, 4 linna)
- Jõgeva maakond (3 valda)
- Järva maakond (2 valda, 1 linn)
- Lääne maakond (2 valda, 1 linn)
- Lääne-Viru maakond (7 valda, 1 linn)
- Põlva maakond (3 valda)
- Pärnu maakond (6 valda, 1 linn)
- Rapla maakond (4 valda)
- Saare maakond (3 valda)
- Tartu maakond (7 valda, 1 linn)
- Valga maakond (3 valda)
- Viljandi maakond (3 valda, 1 linn)
- Võru maakond (4 valda, 1 linn)

Riigi territooriumi jaotamisel kasutatakse haldusüksusi, milleks on maakonnad, kohalikud omavalitused ja sealt edasi külad. Külaks loetakse ala, mille elanike arv on alla 300, kuid on tiheda asustusalaga. Lisaks küladele kuuluvad haldusüksuste alla alevikud, kus elanike arv algab alates 300 ja on sarnaselt külale tiheda asustusega. Väiksemate haldusüksuste alla kuuluvad ka alevid ja väiksemad linnad, kus asustus on tihe ja elanike arv vähemalt 100. (Rahandusministeerium, 2021).

Kohalike omavalituse väljakujunemine on olnud pikaajaline protsess, mis on aastatega aina rohkem arenenud ja täiustunud. Omavalitsusüksuse peamine eesmärk on kohalike elanike heaolu ning ümbritseva keskkonna arendamine. Selleks, et kohalikku üksust juhtida, tuleb ametnikel end kurssi viia ühistegevusliku teadmibaasiga, mis aitab mõista paremini kohaliku omavalitsuse tööülesannete tähtsust ja vajalikkust. Kogu dokumentatsioon, mis on tarvilik omavalitsusüksuse jaoks, on kooskõlas riigis kehtivate seadustega. Kohaliku omavalituse edendamise jaoks on lisaks valla ametnikele vaja kaasata ka kohalikke elanikke, et muuta üheskoos kõigi elu paremaks.

## **1.2. Ülevaade haldusreformi läbiviimisest**

Eesti erinevaid maa-alasid on piiritletud juba sajandeid. Eelkõige on maakonnad saanud alguse sellest, kui suurem hulk rahvast kogunes elama piirkonda, kus olid eluks paremad tingimused. Kohalikud omavalitsused on olnud väga erinevad oma territoriaalse suuruse ja rahvaarvu poolest, kuid sellest olenemata on ette nähtud, et kõikidele elanikele pakutakse samasuguseid teenuseid sõltumata suurusest. Praktika aga näitab, et erinevad kohalikud omavalitused ei ole suutnud seda tagada. Varasemalt oli väikeseid valdasid Eestis väga palju ning mõnede üksuste elanike arvukus madal, mille tõttu hakati 2015. aastal tegema uusi läbirääkimisi haldusjaotuste küsimuste osas.

Haldusreformi läbiviimise põhjuseid oli mitmeid. Töö autori hinnangul oli esimene aspekt kohalike omavalitsuste erinev efektiivsus ja ebaühtlane võimatus oma elanikele avalikke teenuseid ja ühiskondlikku abi korraldada. Paremal järjel valdades polnud inimestel probleeme nende kättesaadavusega, kuid piirkonnad, kus vajalike ressursside ja inimeste elukvaliteedi arendamine oli keerulisem, jäid raskustesse. Selle tõttu oli avalike teenuste ja sotsiaalabi pakkumine valdades erinev. (Ülevaade haldusreformi..., 2019)

Teiseks põhjuseks võib tuua demograafilised aspektid. Paljudes valdades oli elanike arv väike. Sellised vähearvuliste elanikega ühendused moodustasid koguvaldadest aga enamiku. Nooremad inimesed suundusid elama suurematesse asulatesse, et saada hea töökoht ja mugavamad elutingimused. Selle tõttu jäi valdadesse alles eakam rahvastik. Vanemad inimesed aga vajasisid rohkem sotsiaalalaseid teenuseid, seetõttu nende vajalikkus väikevaldades aina suurenes. Sellist Eesti erinevates piirkondades toimunud olukorda nimetatakse ääremaastumiseks. See süvendas veelgi valdade vahelisi erinevusi. (Ülevaade haldusreformi..., 2019)

Kolmas üldisem põhjus oli seoses mastaabisäästuga. Leiti, et selle suurendamiseks tuleks kohalikud omavalitsused ümber koondada. Kui suurem hulk inimesi kasutaks ühes kohas avalikke teenuseid, siis väheneksid nende osutamiseks vajalikud ressursid. Väikestel valdadel ei olnud piisavat finantsilist võimekust infrastruktuuri üleval pidada. Lisaks oli väikeste omavalitsusüksuste töötajatel sageli käsil mitu erinevat tööd, mis ei pakkunud töötajale spetsialiseeruda ühel konkreetset ametialal. (Ülevaade haldusreformist..., 2019)

Neljas aspekt kohalike omavalitsuste ühinemiseks oli kohaliku rahvavalitsuse küsimused. Väikevaldade puhul oli probleemiks see, et volikokku kandideerijate arv oli kitsendatud ning need, kes ühendusse said, võisid olla ametis pikka aega. See tekitas aga olukorra, kus ainuõigus oli inimeste käes, kes olid ühendusse saanud ja sinna ka jäänud ilma, et nende kohta ohustaks uus kandideerija. Valitsussüsteem on tasakaalukas ja efektiivne siis, kui kohaliku omavalitsuse moodustab mitme tuhandeline elanikkond. (Ülevaade haldusreformi..., 2019)

2017. aastal viidi Eesti Vabariigis läbi haldusreform, kuid see protsess algas juba 2015. aastal. Haldusreformi edukaks jõustumiseks toimusid valitsuses arutelud ja läbirääkimised, mille ajal võeti vastu ka kriteerium, kus valla miinimum elanike arv on 5000. 2016. aasta juunikuus võeti Riigikogus vastu uus haldusreformi seadus. 2017. aasta oktoobris oli kohalike omavalitsuste valimised, mille tulemusel hakkas kehtima Riigikogus vastu võetud ühinemise otsus. Kui muidu oli Eestis kohalikke omavalitsusüksuseid kahesaja ringis, siis alatest 2017. aastast langes nende arv seitsmekümne üheksani. (Ülevaade haldusreformi..., 2019)

### 1.3. Haldusreformi mõju välisriikide näitel

Riigisisene piiride jaotamine väiksematesse üksustesse ei ole toimunud ainult Eesti riigis. Euroopa Liidus on veel riike, kes on oma kodumaa jaganud väiksemateks aladeks, et aidata kaasa erinevate piirkondade arengule. Järgnevalt toob töö autor välja asjaolud, miks teistes Euroopa riikides haldusreformi taotleti ja mis olid selle tulemuseks. Põhjalikumalt analüüsitakse baltiriike Lätit ja Leedut, kellega Eestil on olnud ühine ajalugu ning naaberriiki Soomet, kellega Eestil on tihe koostöövõrgustik.

Alates 1970.aastatest on Euroopas tegeletud haldusreformidega, et laiendada kohalikke omavalitsusi. Euroopas oli ajavahemikul 1973-2013 reformide läbi viimine, mille tulemuseks vähenes mitmetes Euroopa riikides omavalitsuste arv. Kõige olulisemad kahanemised toimusid Kreekas ja Belgias. Teistes riikides, nagu Island, Taani ja Holland, vähenesid kohalike omavalitsuste arv enam kui poole võrra. (Ebinger jt 2018: 3)

Reformi pooldavad inimesed on seisukohal, et kui kohalikke omavalitsusi liita, siis on sellel väga palju positiivseid mõjusid. Eriti on see positiivne omavalitsusele, kelle tööülesannete võimekus kasvab. Sellegipoolest on päris mitmeid aspekte, mille puhul saab esitada vastuväiteid. (Schaap, Karsten 2018: 2-3)

Peamised pooltargumendid, mis Euroopas kohalike omavalitsuste ühinemise kasuks esitati, olid järgmised (Swianiewicz jt 2017: 20):

- Mastaabisääst ja võimalik koostoime – kohaliku omavalitsuse ühendamise eelduseks on ülesannete parem toimimine ja kulude vähendamine.
- Ebasoodsad demograafilised suundumused põhjustavad väikeste piirkondade elanike kahanemist ja seetõttu tekivad probleemid teenuste osutamisel. Kohalike omavalitsuste ühinemine on lahendus elanikkonna vähenemise probleemile.
- Haldusjaotuse asutuste ja transpordivõrgu areng – uued asulad kasvavad ning luuakse uuenduslikud transporditeed, mis muudavad asustusvõrkude struktuuri.
- Mitmekülgussääst – kohalike omavalitsuste ühinemise käigus on võimalik pakkuda rohkem avalikke teenuseid. Kui ühinemisega koos hajutatakse ja jaotatakse otsustusõigused teistele organisatsioonidele, peaksid kohalike omavalitsuste osutatavate teenuste optimaalsed teeninduspiirkonnad olema suuremad kui tavalised õiguslikud piirkonnad.

Peamised põhiargumendid, mis Euroopas kohalike omavalitsuste ühinemise vastu tõstatati, olid järgmised (Swianiewicz jt 2017: 22-23):

- Mastaabikulu – olukorra tulemuseks, kui väljundi maht suureneb, on kulude veelgi suurem kasv ja nõuab suuri investeeringuid;
- Teenuste, peamiselt kohaliku halduse kättesaadavuse vähenemine;
- Poliitilise osaluse vähenemine – kohalike omavalitsuste liitmine vähendab valijate aktiivsust, kuna suuremates omavalitsustes on häältel vähem mõju;
- Kodanike, nende esindajate ja kohaliku halduse vaheliste sidemete nõrgenemine – pärast kohalike omavalitsuste ühinemisi on täheldatud, et otsene kontakt kodanike ja nende esindajate vahel on vähenenud. Selle põhjuseks on muudatused kohalikus omavalitsuses, mis vähendavad kodanike tõhusust ning juurdepääsu kohalikule haldusele;
- Oht juurdunud kohaliku identiteedi jaoks. See aspekt on ühinevate valdade kohta, kelle suurus on sarnane, kui identiteet erinev ning kus peetakse läbirääkimisi uue kohaliku omavalitsuse nime üle. Ühinemise käigus võivad kohalike huvid olla halvasti esindatud ning võivad tekkida konfliktid kohalike omavalituste vahel.

Lisaks on veel vastuargumentidena toodud järgmisi vastuväiteid. Üheks näiteks võib tuua selle, et kui kohalikke omavalitsusi suurendada, siis võivad tekkida uued sotsiaalsed probleemid. Teine aspekt on seotud tõhususega, mille probleem võib ilmned mastaabisäästu näol. Mastaabisäästmise efekti ei tohi võtta kui loomulikku tagajärge, mis võib kaasneda omavalitsusüksuste ühinemisel, sest kõik kohalikud omavalitsused ei ole samasuguse võimekusega, mistõttu tuleb omavalitsusüksusel olla tähelepanelik erinevate toodete ja teenuste pakkumisel. Samuti ei saa kindel olla, et kohaliku omavalitsuse liitmisega suureneb efektiivsus, sest piirkonniti on ühinemised näidanud vastupidist. Neljas aspekt on seotud teenuste osutamisega. Ühinenud kohalike omavalitsuste teenused võivad olla professionaalsemad ja kliendisõbralikumad, kuid need ei taga teenuse kvaliteetsed taset. (Schaap, Karsten 2018: 2-3)

Saksamaa ühinemise ajal loodi Ida-Saksamaale suur arv väikeseid kohalikke omavalitsusi. Paraku ei suutnud need väikesed omavalitsusüksused üle võtta ega läbi viia kõiki avalikke ülesandeid, mida nad pidid varasematelt Ida-Saksamaa riigi struktuuridelt üle võtma. Samal ajal leidis Ida-Saksamaal aset ka sotsiaalmajandusliku olukorra halvenemine, kus toimus massiline rahvaste rändamine, tööstuse kokkuvarisemine ja demograafiliselt ebaühtlane



areng. Seetõttu oli tugev surve ja vajadus funktsionaalse ja efektiivse kogukondliku omavalitsuse järgi. Kuna väiksed omavalitsused ei suutnud seda pakkuda, toimus 1990. aastal esimene suurem liitmine ning aastatel 2007 kuni 2011 teine ühinemise laine. Ida-Saksamaa liidumaades vähenes ajavahemikul 1990 kuni 2015 kohalike omavalitsuste arv vahemikus 30%-80%. (Ebinger jt 2018: 4-5)

Kui analüüsida Šveitsi, siis on see riik omapärane, kuna omavalitsuste ühinemine toimub vabatahtlikult, mis tähendab seda, et mõned omavalitsused on ühinenud, kuid teised mitte. Saamaks teada, milline oli haldusreformi mõju Šveitsis, tehti uuringud avalike teenuste osutamise, kohaliku omavalitsuse rahanduse, haldustöötajate, kohaliku iseseisvuse ja kohaliku demokraatia kohta. (Steiner, Kaiser 2017: 232-237)

Šveitsis läbiviidud analüüsi tulemused näitasid, et avalike teenuste kvaliteet on paranenud. Tulemusi võisid mõjutada teenuste pikad lahtiolekuajad ning nende mugav kättesaadavus elanikele. Lisaks on pärast omavalitsuste ühinemist paremini toimiv ehituslubade, kanalisatsiooni ja töötute toetamine. Ühinenud omavalitsustel on kohaliku maksumäära vähendamiseks rohkem võimalusi võrreldes nende omavalitsustega, kes liitunud pole. Omavalitsuste ühinemised võimaldasid vähendada töötajate arvu. Vallasekretäride arvamuse kohaselt on ühinenud valdade professionaalsus ja töötajate motivatsioon suurenenud. Pärast haldusreformi on kohalikel omavalitsusel rakendatud rohkem autonoomiat. Kohaliku demokraatia hindamiseks on aluseks võetud kohalike huvi poliitika vastu, kohalike ja kohaliku võimu omavaheline suhtlus. Uuringu tulemused näitavad, et kodanikel on kasvanud huvi kohaliku poliitika vastu ning elanike ja kohaliku võimu kommunikatsioon pole teineteisest kaugenenud. (Steiner, Kaiser 2017: 240-244)

Steineri ja Kaiseri (2017) analüüs erinevates Euroopa Liidu riikides läbi viidud haldusreformide tulemuste kohta näitas, et kohalike omavalitsuste ühinemise tulemusel ülesannete täitmine ja teenuste kvaliteet paranes, samuti olid omavalitsused võimekamad keskvalitsusega läbi rääkimisel enda eest seismisel. See tulenes asjaolust, et suuremad haldusstruktuurid said pärast haldusreformi rohkem ülesandeid ja suurema autonoomia. Uuring territoriaalsete reformide mõju kohta Taanis näitas, et liitmine on tavaliselt seotud kodanike madala rahuloluga kohalike elanike ja kohalike omavalitsuste tulemuslikkuse ning infrastruktuurirajatistega. Laialdaselt olid haldusreformi mõjud positiivsed, sest ühendamise tugevdas omavalitsuste institutsioonilist suutlikkust, mis ilmnas tugevamates organisatsioonilistes struktuurides, töötajate kõrgemas professionaalsuses, strateegilise

poliitikakujundamise ja probleemide lahendamise võimekuse suurenemises. (2016 ref Ebinger jt 2018 vahendusel)

Baltiriikide analüüsis käsitletakse esimesena Lätit. Läti on Eesti riigi naaberriik ja kuulub baltiriikide hulka. Läti riigikorraks on parlamentaarne vabariik, nii nagu ka Eestis. Läti pindala on Eesti territooriumist pea ühe kolmandiku võrra suurem, mistõttu on ka selles riigis jaotatud territooriumid omavalitsusüksustesse. 2009. aastal vastu võetud haldusterritooriumide ja asustatud alade seaduse tulemusena oli Lätis 9 linna ning omavalitsusi kokku 110. Peale Riia, mis on Läti pealinn, on linnadel ja omavalitsustel samasugused ülesanded. Riia linnal on lisaks veel mitmeid täiendavaid funktsioone seoses territooriumi valitsemisega. (European Committee of... 2021)

Piirkondlikel omavalitsustel on oluline roll oma territooriumi arengus ja ruumilises planeerimises, ühistranspordi korraldamises ja investeerimisprogrammide haldamises, sealhulgas vastutada ka Euroopa Liidu fondide eest. (European Committee of... 2021)

Läti linnad ja omavalitsused peavad olema kompetentsed pakkumaks inimestele järgmisi teenuseid (European Committee of... 2021):

- Registreerimisteenused (dokumendihaldus seoses sünni, abielu, surma, adopteerimisega jne);
- Maakasutuse planeerimine;
- Korraldus olemasolu (avalik kord ja kaitse);
- Keskkond (vesi ja jäätmeäritlus);
- Kommunaalteenused (vesi, küte, olmejäätmed);
- Avalike piirkondade korrashoid;
- Elanike abistamine eluasemeküsimustes;
- Haridus (lasteaiad, alg- ja keskharidus, õpetajate koolitused ja täiendõpped);
- Kultuur;
- Tervishoid (haiglate hooldamine, tervishoiuteenuste kättesaadavus);
- Sotsiaaltöö (isiklikud sotsiaalteenused, lastekaitse);
- Majutus;
- Majandusareng (majanduse edendamine);
- Transport (ühistransport, kohalike teede korrashoid).

Pärast 2009. aasta haldusreformi läbiviimist selgus tõsiasi, et piirkonniti arvestati inimeste seisukohti ühinemise ajal ebavõrdselt, mistõttu tundis suurem osa elanikest ennast kõrvalejätuna. Ühinemise käigus muutusid kohalike territooriumide pindalad suuremaks ning tagajärjeks oli kohaliku võimu kaugenemine elanikest tekitades uue probleemi ääremaastumise näol. Kohaliku võimu ja rahva kaugenemine teineteisest oli piirkondade vahel erinev. (Sootla jt 2011: 67- 69)

Kohalike volinike arvates on ääremaastumise probleem vähenenud, kuid erinevate kohalike omavalitsuste elanikud tundsid, et ääremaastumise efekt oli endiselt olemas. See olukord näitab, et kohaliku elanikkonna ja volikogu liikmete arvamused on erisugused, mistõttu tuleb omavalitsusüksusel kaugenemise probleemi lahendamiseks rakendada teisi strateegiaid. Kohaliku võimu kaugenemisega ei ole kasvanud ka elanike aktiivsus seoses ühistegevuse arenguga, mida haldusreformi läbiviimisega püüti saavutada. (Sootla jt 2011: 81-82)

Pärast haldusjaotuse seaduse vastuvõtmist suurenesid kohalike omavalitsus liikmete töö koormus, mille tulemusena muutus töö professionaalsemaks ja kvaliteetsemaks. Olukord oli tingitud sellest, et töö ülesannete jaotus oli ära jagatud ning liikmed said spetsialiseeruda ühele kindlale alale. Lisaks muutusid omavalitsuse liikmete omavahelised suhtlused ja koostööd ametlikumaks ning aktiivsemaks. (Sootla jt 2011: 69-72)

Haldusreformi käigus kujundati vallad kolmel viisil, kus alla 5000 elanikuga vallad olid väikesed, 5000-20 000 elanikuga vallad olid keskmised ja üle 20 000 elanikuga olid suured omavalitsused. Erinevus nende valdade vahel oli selles, et kui keskmise suurusega valdades organiseeris kindlat tegevusala selleks määratud ametnik, siis suures omavalitsuses vastutus sama töö eest osakond. Väikestes omavalitsusüksuses selliseid töötajaid vaja polnud arvestades seal elavate inimeste vähesust. Valdadesse, kus elanike arv oli alla 5000, ei soovitud mitme teeninduskeskuste registriosakondade olemasolu. Lisaks ei nähtud vajadust väikestesse valdadesse luua asetäitja ametikohta, samas aga soovitati ühe asetäitja töökoha loomist keskmise suurusega omavalitsusele ja kahe asetäitja ametikoha loomist suurele vallale. (Sootla jt 2011: 73)

Kui vaadata haldusreformi tulemusi finantssuutlikkuses, siis olid kõige suuremad muutused valitsemiskuludes ja sotsiaalse kaitse kuludes. Valitsemiskulud vähenesid, kuid see tulenes ühinemisest, kuna volikoguliikmete arv kitsenes. Sotsiaalse kaitse kulud suurenesid ning seda peeti oluliseks, kuid tegelikult oli selle valdkonna kulude suurenemise peamiseks

põhjuseks tollal aset leidnud majanduskriis. Kolmas ala, kus kulud suurenesid, oli kommunaalvaldkond, kuid kulude suurenemise põhjuseks ei olnud kohalike omavalitsuste ühinemine, vaid majanduskriis, mistõttu suurenesid sotsiaalse kaitse kulud ka teistes Euroopa riikides. (Sootla jt 2011: 76)

Poliitika valdkonnas saab välja tuua koalitsioonide moodustamise vajalikkuse ühendvaldades ning aspekti, et ühest valimisnimekirjast suures omavalitsusüksuses ei piisanud. Kuna väikestes valdades oli üks valimisnimekiri, mis domineeris üsna tugevalt, siis tuli suurtes omavalitsusüksustes luua mitme nimekirja olemasolu tagamaks suurem osakaal häälte arvust. Selline teguviis kasvas ühendvaldades pluralismi. (Sootla jt 2011: 79)

2020. aastal tõstatati Läti parlamendis teemaks uue haldusterritoriaalse reformi läbiviimine. Ümberkorralduse eesmärk on arendada kohalike omavalitsustega majanduslikult elujõulisi haldusalasid. Reformi saab vastu võtta ja kinnitada ainult Seim ehk Läti parlament. (European Committee of... 2021)

Leedu riik kuulub samuti baltiriikide hulka ning on ühtlasi ka Läti naaberriik. Leedu on väga sarnane Lätile. Ta on territoriaalselt peaaegu sama suur ning ka Leedu parlamenti nimetatakse Seimiks. Leedu on detsentraliseeritud unitaarriik ning riigikord, nii nagu ka Eestis ja Lätis, on parlamentaarne vabariik. (European Committee of... 2021)

Leedus on 10 erinevat piirkonda, mis on jagatud 60 kohalikuks omavalitsuseks, mida on vähem, võrreldes pindalalt väiksema Eestiga. Pärast 2010. aasta maakondade reformi toimivad piirkonnad ainult territoriaalsete ja statistiliste üksustena ehk teisisõnu jäid Leedu valitsemisasutusteks ainult kohalikud omavalitsused ja riigiasutused. Omavalitsusüksuste ülesanded on jaotatud omavalitsuste ja keskvalitsuse vahel. Omavalitsused on ainsad omavalitsusorganid. (Haldusreform, 2017: 367)

Leedu Vabariigi kohalike omavalitsuste ülesandeks on vabadus vastu võtta otsuseid, mis peavad täitma kohaliku kogukonna huve ning olema samal ajal kooskõlas ka riigi põhiseadusega. Omavalitsuse funktsioonid on jaotatud kohalikeks omavalitsusteks, avalike halduse osutamiseks ja avalike teenuste osutamiseks. Iga tööülesande täitmiseks on määratud kindlad inimesed, kes nende eest vastutavad. Omavalitsus võib sõlmida riigiasutuste ja teiste omavalitsustega ühistegevuse või riigihankepinguid, et saavutada oma üldised eesmärgid. Omavalitsus võib lepingu alusel ja volikoguliikmete üksmeelsel

nõusolekul avalike teenuste ülesannete täitmise üle anda teisele omavalitsusele. (Leedu Vabariigi kohaliku omavalitsuse seadus, 2014, artikkel 5)

Pärast Leedu maakondade reformi, on kohalikud omavalitsused ja riigiasutused ainsad organisatsioonid vastutamaks elanike heaolu eest. Leedus on omavalitsusüksuste ülesandeks tagada inimeste riigisisene turvalisus, tervishoiu olemasolu ja ettevõtluse arendamine. (Haldusreform, 2017: 11)

2010. aastal Leedu maakondliku halduse kaotamisel muutus peamiselt riigi tsentraliseeritus. Avalike teenuste osutamisel hakati pakkuma multifunktsionaalseid teenuskeskuseid nagu *single window* või *one stop shops*, kus ühes kohas sai kogu vajalikku asjaajamist teha ning mille arvelt hakkas vähenema ka bürokraatia ja korruptsioon. Haldusjaotuse reformi käigus vähendati ametnike arvu ja asutusi ning nende töökorralduse hulka kuuluvaid funktsioone. Ministeeriumidele ja nende allasutustele määrati 1400 ametikohta, millest 42 kinnitati ajutiselt ülesannete täitmiseks. (Gaule 2011: 423)

Soome on Eesti põhjapoolne naaberriik ning on samuti parlamentaarse demokraatliku riigikorraga nagu eelpool nimetatud riigid. Soomes on 19 maakonda ja 70 alapiirkonda. Kohalikke omavalitsusi on 311, mille moodustavad nii suuremad kui ka väiksemad asulad. Erinevalt eelpool mainitud riikidele, on Soome pindala tunduvalt suurem. Kui baltiriikide territooriumi suurused jäid alla seitsmekümne tuhande ruutkilomeetri, siis Soome pindala on üle kolmesaja tuhande ruutkilomeetri, mistõttu on põhjendatud ka kohalike omavalitsuste suur arvukus. (Välisministeerium, 2018)

Soome riigi juhtimine on nii poliitiline kui ka erialane. Kohalikud omavalitsused saavad korraldada haldust suhteliselt vabalt, kuid igas ühenduses peab olema vallavolikogu, täitevvõim või revisjonikomisjon, kes kontrollib nii valitsemist kui ka rahalist poolt. Kõige kõrgem ametikoht vallas kuulub linnapeale või tegevjuhile, kuid Soomes on levinuimaks omavalitsuste juhtideks tegevjuhid. Kohalikel elanikel pole lubatud valida omavalitsusüksustesse juhte. (Finnish municipalities..., 2020)

Vallavolikogu peamine funktsioon on täita kohalike elanike soove. Lisaks vastutab volikogu valla tegevuse ja rahanduse eest ning realiseerib otsustusõigusi. Volikogu ülesanne on juhtida valla pikaajalisi eesmärke ja neid kindlaks määrata. Kohalik täidesaatev võim vastutab nii valla halduse kui ja finantsjuhtimise eest. Kohaliku omavalitsuse ülesanded on ratsionaalsemad võrreldes volikogu kohustustega. Soome eripära valitsemises on sooliste

kvootide järgimine, mille reeglite kohaselt peab vähemalt 40% omavalitsuste liikmetest olema naised. Reegel ei kehti volikoguliikmete puhul, keda valitakse üksusesse kohalikel valimistel. 2017. aasta järgi moodustavad naised vallavolikogudest 39%. (Finnish municipalities..., 2020)

Vald koos erinevate allasutustega moodustab kohaliku omavalitsuse. Lisaks võib kohalik omavalitsus kaasata üksuseid, kes kontrollivad kohalike omavalitsusega seotud ettevõtete tööd. Valla ametnike ülesandeks on koostada konsolideeritud finantsaruandeid ning nende lisamine oma finantsaruannetesse. Kohaliku omavalitsuse juhtkond koosneb juhust, tegevjuhust või linnapeast. Nendega koos töötavad otsustusorganid, kohalikud omavalitsuse ametnikud või valitud ametnikud, kes on täpsustatud ühenduse sisekorras. Juhtkonna ülesanne on vastutada tegevuse järelvalve eest ja seda korraldada. Juhtkonna tegemisi juhib kohalik vallavolikogu. (Finnish municipalities..., 2020)

Viimastel aastakümnetel on tehtud Soomes mitmeid väikeste kohalike omavalitsuste liitmisi. Mõned liitmised tehti vabatahtlikult, kuid erandjuhtudel võttis valitsus vastu otsuseid teha ühinemisi ilma kohalike omavalitsuste nõusolekuteta. 2006. aastal tegi valitsus parlamendile ettepaneku liita kohalikke omavalitsusi, et aidata väiksemaid omavalitsusüksusi, kes kannatasid mitmete puuduste all. Väikesed omavalitsusüksused olid majanduslikult vähem võimekad ning neil olid piiratud võimalused, et hoolitseda kohalike elanike heaolu eest. (Kettunen 2014: 55-56)

2006. aastal läbi viidud kohalike omavalitsuste ühinemine mõjud olid nii positiivseid kui ka negatiivseid. Positiivse mõjuna nähti, et suuremad kohalikud omavalitsused muutusid poliitiliselt mitmekesisemaks, kuid negatiivne pool reformi juures oli seotud ametnike arvu vähenemisega. Kui analüüsida demokraatiaga seotud küsimusi, siis otsest järeldust teha ei saa. Väikestes valdades on elanikel lihtsam kohaliku võimuga ühendust võtta ning osaleda otsustusprotsessis. Suuremates omavalitsusüksustes on elanike ja ametnike suhted kaugemad ning ainuke kanal nende poole pöördumiseks on meeleavaldused või ajalehte kirjutamine. Samuti tunnevad väikeste üksuste elanikud, et neil on rohkem võimalusi kohaliku poliitika mõjutamisest, kuid seevastu on suuremate ühenduste elanikud avatud erinevatele arvamustele. Suurte omavalitsuste kasuks on asjaolu, et volikogu liikmeid kulutavad kauem aega poliitiliste ülesannetele, kohalikel valimistel on rohkem kandidaate ja fraktsioone. Väiksed ja suured omavalitsused on poliitiliste ülesehituse poolest erinevad, kuid neil mõlemal on oma plussid ja miinused. Ühinemisega kardavad äärealade elanikud,

et neil on vähem võimu, kuid samal ajal pakuvad suuremad omavalitsused poliitilisele elu teistsugust ja avatumat alust parandades seeläbi demokraatiat. (Kettunen 2014: 66-67)

Kui teha ülevaade kõikidest eelpool nimetatud riikidest, siis on näha, et kõige sarnasemad riigid on Eesti ja Läti, kelle kohalike omavalitsuste tegevus on analoogne. Leedul on samuti ühiseid jooni, kuid siiski on tal mõned eripärad. Soome on baltiriikidega võrreldes iseäralik ja seda eelkõige just sellepärast, et riigi territoorium on teistest kordades suurem. Soome valitsusviis on jaotatud kahetasandiliseks, mis on jaotatud riigi ja kohaliku omavalitsuse vahel. Lisaks pööratakse Soome valitsuses rohkem tähelepanu võrdõiguslikkusele, et anda liidripositsioone ka naissoost isikutele. Kui vaadelda varasemaid probleeme pärast haldusreformi läbiviimist, siis need on vähenenud, kuid endiselt olemas. Uue haldusjaotuse korralduse tulemusena on kohaliku omavalitsuse ametnikud spetsialiseerunud ühele ametikohale ning ka üksuse liikmete omavahelised suhted on ametlikumad. Tähelepanu tuleb pöörata ääremaastumise protsessile, mida pole suudetud vähendada. Samuti ka võimude kaugenemise probleemile, et kohalikud elanikud saaksid oma kodukohas elada rahulolevalt.

## **2. PEIPSIÄÄRE VALLA ÜHINEMISE UURING**

### **2.1. Uurimisprobleemi ja metoodika kirjeldus**

2017. aastal viidi Eestis läbi haldusreform, mille tulemuseks oli mitmete kohalike omavalitsuste ühinemine. Uueks kohalikuks omavalitsuses sai Peipsiääre vald, mis paikneb Ida-Eestis Peipsi järve ääres. See tõi kaasa kohalikus piirkonnas mitmeid mõjusid, mida järgmistes osades pikemalt analüüsitakse. Järgnevas peatükis teeb töö autor ülevaate valla ühinemist ning kirjeldab metoodikat, mille alusel saavutatakse töö eesmärk.

Haldusreform algas piirkonna erinevate kohalike omavalitsuste vaheliste läbi rääkimistega. Kolm aktiivsemat valda, kes ühinemislepingu jaoks läbirääkimisi pidama hakkasid, olid Alatskivi vald, Peipsiääre vald ja Vara vald. Kallaste linn ja Pala vald ühinemislepingus ei osalenud. Kokkusaamistel põhjendati ühinemise vajadust, mille käigus loodeti moodustada loogiline ja hoomatav alaline terviklik omavalitsus. Ühinemise eesmärk oli tagada elanikkonna jätkusuutlikkus ja võrdväärne areng ning juhtimise spetsialiseeritus. Sooviti moodustada tegasus haldus- ja teenuskeskused, turvaline elamiskeskkond, kus inimestel on võimalused vaba-aja veetmiseks ning transpordiühendus, mis sobib inimeste, kes kasutavad sõiduteenust tööleminekuks ja liikumiseks. Kallaste linn ja Pala vald sundliideti eelpool nimetatud omavalitsusüksustega riigi poolt. (Alatskivi valla... 2016: 1)

Väikevaldade ühinemine toimus 23. septembril 2017. aastal ehk päeval, mil kuulutati välja kohalike omavalitsusüksuste volikogude valimistulemused. Uue ühenduse liigiks oli vald, mis hakkas kandma nime Peipsiääre vald. Valla volikogu ja valitsuse hoone asukohaks valiti Alatskivi. Valla uue sümboolika jaoks kuulutati välja avalik konkurss. Senikaua kuni valla volikogu polnud kinnitatud uut sümboolikat, kasutati Vara valla vappi ja lippu. Valla sündmustega kursis olemiseks hakati välja andma üks kord kuus ilmuvat ajalehte, mida toimetatakse ka praegu igale kodanikule tasuta ning on eesti ja vene keeles, sest Peipsiääre valla elanikest on paljud vene rahvusest. (Alatskivi valla... 2016: 2-3)

Peipsiääre Vallavolikogu I koosseisu esimene istung toimus 26. oktoobril 2017, kus vallavolikogu esimeheks valiti Jaako Lindmäe. Teine istung toimus 1. novembril ning



Peipsiääre valla vallavanemaks sai Aleksandr Širokov. Abivallavanemateks määrati Peeter Kiuru ja Väino Kivirüüt. (Alatskivi Vallaleht 2017: 1)

Uuringu eesmärgi saavutamiseks kasutas töö autor kvalitatiivset lähenemist. Andmete kogumiseks kasutati poolstruktureeritud intervjuusid, et saada vastajatelt põhjalikud ja detailsed vastused esitatud küsimustele. Selle meetodi puhul ei olnud oluline suur osalejate arv, vaid osapoolte kogemuste mõtestamine. Intervjuud viidi läbi piirkonnaga seotud kohalike omavalitsuste töötajatega, kohalike kogukonna esindajatega (mittetulundusühingute juhid) ning kohalike ettevõtete esindajatega, kellelt koguti infot, milline on nende nägemus haldusreformi mõjudest.

Intervjuud toimusid ajavahemikus 29.04.2021 kuni 14.05.2021. Intervjuude läbiviimise aeg ja koht lepidi eelnevalt kokku e-kirja või telefoni kaudu. Lisaks saadeti küsimused intervjuueeritavatele eelnevalt ette. Intervjuude läbiviimine toimus nii kontaktselt kui ka *Zoomi* keskkonna vahendusel. Ühe intervjuu puhul vastas respondent e-kirja teel. Intervjuudes jäävad kõik vastajad anonüümseks, seega tähistab töö autor oma analüüsis intervjuueeritavaid tähtedega A, B, C, D ja E (tabel 1).

**Tabel 1.** Intervjuude toimumisaeg ja kestus (autori koostatud)

Nimetus	Kuupäev	Kestus
A	29.04.	1h ja 4 minutit
B	03.05.	26 minutit
C	04.05.	44 minutit
D	07.05.	34 minutit
E	14.05.	Kirjalik vastus

Intervjuu küsimused moodustati erinevate aruannete põhjal, mis viidi läbi erinevates välisriikides ja kus analüüsiti reformi mõjusid. Töö autor koostas teoorial põhinevatele andmetele tuginedes 24 küsimust (lisa 1).

Intervjuude töötlemisel transkribeeriti salvestatud helifaile, mille alusel viidi läbi temaatiline sisuanalüüs. Töö autor süstematiseeris tulemusi deduktiivselt lähtudes kõigepealt põhilistest teemadest, mis oli varasemalt paika pandud intervjuude küsimuste lehel.

Haldusreformi jõustumisest on möödunud neli aastat, mille alusel saab teha mitmeid võrdlusi mõjude kohta. Intervjuu küsimused olid jaotatud alateemade kaupa. Intervjuude läbiviimisel luges töö autor kõigepealt ette alateema ja selle alla kuuluvad küsimused.

Intervjuu alateemadeks oli kokkupuude kohaliku omavalitsusega, isiklik arvamus haldusreformist, kohalike elanike kaasatus, haldusreformi mõjud ja ettepanekud tulevikuks.

## **2.2. Ülevaade Peipsiääre valla moodustamisest**

Üks seitsmekümne üheksast omavalitsusüksusest hakkas kandma nime Peipsiääre vald. Tartumaal asuvat Peipsiääre valda ümbritseb põhja poolt Mustvee vald, lääne poolt Tartu vald ja lõuna poolt Luunja vald, idapoolset külge piirab aga Peipsi järv. Peipsiääre valla keskus paikneb Alatskivil, mis asub Tartust 40 kilomeetri kaugusel. Vald asub suurematest maanteedest kaugemal. Põhiline maakonda läbiv maantee on Aovere-Kallaste-Omedu. (Peipsiääre valla arengkava 2018-2030, : 3-4)

Peipsiääre vald moodustati Alatskivi, Pala, Peipsiääre ja Vara vallast ning Kallaste linnast. Uue kohaliku ühenduse pindala on 625 ruutkilomeetrit ning elanike arv on ligikaudu 5700. Peipsiäärse valla rahvastiku arv moodustab kogu Tartu maakonna rahvastikust 1/10. Peipsiäärne vald on eriline oma mitmekülgse kultuurilisuse poolest, sest ühes piirkonnas räägitakse kahte keelt ning säilitatakse võimalikult palju kolme kultuuri – baltisaksa mõisa kultuuri, vene vanausuliste kultuuri ja eesti talupoja kultuuri, mis sealkandis vanasti aset leidsid. (Peipsiääre valla arengukava 2018-2030: 3, 6, 8)

Peipsiäärse valla tegevuste arendamisel ja edendamisel lähtutakse neljast väärtusest (Peipsiäärse valla arengukava 2018-2019: 10):

- Mitmekesisuse ja eripärasuse väärtustamine – Peipsiääre vald edendab mitmekülgset kultuuri, omapärast turismipiirkonda, elukeskkonda ja ettevõtlust.
- Integreerumine ja ühistegevus – Peipsiääre vald toetab aktiivset sise- ja välisühenduste koostööd ning kogukondade lõimumist.
- Tervise arendamine – Peipsiääre vald aitab kaasa tervisliku tegevuse edendamisele nii kohalikes asutustes kui ka investeeringutes.
- Keskkonnasõbralikkus ja arukas majandamine – Peipsiäärne vald lähtub pikaajalistest lahendustest kohaliku piirkonna asutustes, tegevustes ja rahapaigutustes.

Uue kohaliku omavalitsuse kujutluseks on olla eelistatud asukoht elamiseks, mitmekülgne kultuuriline paik, ettevõtluses konkurentsi pakkuv ühistu, omapärase keskkonnaga, kus elab

eluvõimeline rahvastik. Selleks, et visioon realiseeruks, on arengukavas paika pandud järgmised eesmärgid (Peipsiääre valla arengukava 2018-2030: 11):

- Peipsiääre vallas on funktsionaalsed ja kaasaegsed avalikud hüved, mis on kõigile elanikele lihtsasti kättesaadavad.
- Peipsiääre valla kogukond on hinnatud.
- Peipsiääre vald on sümpaatne elukoht.
- Peipsiääre vald on originaalne ja ettevõtluses aktiivne, et pakkuda inimestele maksimaalselt kogu aasta vältel erinevaid turismiga seotud tegevusi.

Esimese eesmärgi saavutamiseks rakendatakse meetet 1, milleks on arenda avalikke teenuseid. Meede 1 jaguneb omakorda (Peipsiääre valla arengukava 2018-2030: 11):

- Haridus ja noorsootöö;
- Kultuur, sport ja vaba aeg;
- Sotsiaalhoolekanne ja tervishoid.

Oodatud tulemuseks on avalike teenuste pakkumine, mis on kvaliteetsed ja elanikkonnale lihtsasti kättesaadavad. Lisaks avalike teenuste hüvedele soovitakse noorte seas juba varakult pöörata tähelepanu keelebarjäärile ning tutvustada neile kohalikke traditsioone. Samuti on oluline, et kõik, kes soovivad arendada enda huve või osaleda noorsootöös, saaksid ilma takistuseta nendest osa võtta. Valla elanikkond saab tegeleda erinevate sportlike tegevustega ning on olemas vaba aja veetmise võimalused. Kohaliku piirkonna traditsioone ja kombeid säilitatakse ning organiseeritakse erinevaid üritusi tagamaks valla hea kuvand. Lisaks ollakse abivalmid kõigi elanikega, kes seda vajavad. Omavalitsusüksus pöörab tähelepanu tervishoiu edendamisele ja sotsiaalhoolekande arendamisele. (Peipsiääre valla arengukava 2018-2030: 11)

Teise eesmärgi realiseerimiseks kasutatakse meetet 2, mille sisuks on arendada kohalikku elanikkonda. Oodatavaks tulemuseks on tihe koostöö erinevate ühenduste vahel, mis vallas on moodustatud. Toetatakse ja aidatakse inimesi, kes tegelevad kohaliku piirkonna kultuuri säilitamisega. Vallas organiseeritakse üritusi, milles kajastuvad kohaliku ala erinevad kultuurikombed. Kõikidele valla hoonetele, millel on kultuuriline taust ja väärtus, leitakse sihtotsarve. (Peipsiääre valla arengukava 2018-2030: 11)

Kolmanda eesmärgi saavutamiseks kasutatakse meedet 3, milleks on elukeskkonna edendamine. Oodatud tulemuseks on, et vallas on head tingimused elamiseks. See tähendab, et elanike jaoks ehitatakse kvaliteetsed sõiduteed ning luuakse inimestele võimalused harrastada tervisliku eluviisi soodustavaid tegevusi kergliiklusteedel. Peipsiääre vallas on korda tehtud ühisveevärk ja kanalisatsioon olenemata sellest, milline on asukoht. Kuna tänapäeval on oluline teema keskkonnasäästlikkus, siis valla elanikele püütakse sisendada ümbritseva looduse hoidmise tähtsust ning elanikkond kasutab taastuvenergiat rakendamist. Lisaks on vallas vastavalt inimeste vajadustele loodud ühistranspordi olemasolu. (Peipsiääre valla arengukava 2018-2030: 11-12)

Neljanda eesmärgi realiseerimiseks rakendatakse meedet 4, milleks on arendada kohalikku turismi ja ettevõtlust. Meede 4 jaguneb kaheks (Peipsiääre valla arengukava 2018-2030: 12):

- Turismi edendamine;
- Ettevõtluse soodustamine.

Peipsiääre vald on omapärane ja mitmekülgne koht turistidele, kes tulevad kaugemalt Eesti piirkondadest ja ka välisriikidest. Kohalik omavalitsus toetab turismi piirkonna arengut ja piirkonnaga ümbritseva ala korrashoidu ning puhtust. Omavalitsusüksuses on olemas suurem ostukeskus, vesiravila ning kohaliku piirkonnaga seotud turismilisel eesmärgil loodud kaubad ja teenused, mis on teostatud koostöös investoritega tagamaks aktiivse külastamise olenemata aastaajast. Külastuskohtade suunised peavad olema külalistele lihtsasti arusaadavad. Lisaks turismile toetab kohalik omavalitsus ka ettevõtlusega tegelevaid inimesi. Ettevõtluse edenemiseks arendatakse kohalikus piirkonnas kalandust, ökoloogilist põllumajandust, loomemajandust ja muid tegevusvaldkondi. (Peipsiääre valla arengukava 2018-2030: 12)

Peamine põhjus, miks Peipsi ääres olevad vallad kokku liideti, oli ääremaastumine. Haldusreformi kriteeriumite põhjal oli üheks tingimuseks minimaalne valla elanike arv 5000, seetõttu oli vajalik ümberkaudsete valdade ühendamine. Peipsiääre valla ühinemise käigus tuli teha mitmeid ümberkorraldusi nii ametikohtades kui ka dokumentatsioonis. Peipsiääre vallavalituse hoone asukohaks määrati Alatskivi. Loodi ka uus arengukava, milles toodi välja valdkonnad, kus kavatsetakse teha muudatusi ning ka meetmed, kuidas

tulemusteni jõuda. Kõikide valdkondade arendamise eesmärgiks oli muuta uus vald terviklikuks ja jätkusuutlikuks.

## **2.3. Intervjuude analüüs**

Käesoleva lõputöö tulemuste saamiseks viidi läbi intervjuud, et selgitada välja, mida arvavad Peipsiääre valla kohalike mittetulundusühingute ja ettevõtete juhid ning omavalitsuse töötajad sellest, kuidas on haldusreform mõjutanud uut kohalikku omavalitsusüksust. Selles peatükis analüüsitakse intervjuudest saadud tulemusi. Analüüsi kirjeldatakse alateemade kaupa, mille alla kuulusid mitmed küsimused.

### **2.3.1. Kokkupuude kohaliku omavalitsusega**

Esimene teema käsitles kokkupuudet kohaliku omavalitsusega. Esmalt tuli intervjuueeritavatel rääkida, kuidas ja millal tekkis neil kokkupuude praeguse Peipsiääre vallaga. Vastajal A ja B oli enne haldusreformi töösuhe Vara vallaga, vastajal C Alatskivi vallaga ja vastajal E Pala vallaga. Kõigil vastanutest tekkis kokkupuude Peipsiääre vallaga alatest hetkest, mil see loodi. Kolm intervjuueeritavat töötasid endise kohaliku omavalitsuse heaks ning nende ametikohad viidi üle, kuid teise nimetuse all. Vastajal D oli kokkupuude kõigi endiste kohalike omavalitsustega, kuid kõige rohkem tegi ta koostööd Alatskivi ja Vara vallaga. Täpsemalt kirjeldas intervjuueeritav D: „*MTÜ [nimetab organisatsiooni] tegutseb 2009. aastast ja aeg-ajalt oli ikka vajadus kohalike omavalitsustega kokku puutuda. Esimestele [nimetab organisatsiooni] koosolekutele olid kutsutud valla inimesed ning kus osales ka Vara abivallavanem.*“

Küsimusele, kui palju oli tööalast kokkupuudet enne haldusreformi, vastas intervjuueeritav A, et oli kohaliku omavalitsuse töötaja olnud 8 aastat ja vastajal C oli seotus oma endise kohaliku omavalitsusega alates aastast 1998. Intervjuueeritav B oli varasemalt seotud Alatskivi vallaga ning töötas sotsiaalvaldkonnas. Vastajal D oli tööalane kokkupuude kohalike omavalitsustega alatest 2009. aastast, mil kohalik mittetulundusühing loodi. Vastajal E puudus enne haldusreformi tööalane kokkupuude kohaliku omavalitsusega.

Küsimusele, milline oli kokkupuude elanikuna enne haldusreformi, vastas intervjuueeritav A, et elas Vara vallas, vastaja C andis vastuseks, et elanikuna oli kokkupuude kohaliku

omavalitsusega väike. Intervjueeritav B vastas, et elanikuna puutus ta kohaliku omavalitsusega kokku ainult tööalaselt. Vastaja D ei puutunud elanikuna üldse kohaliku omavalitsuse tegemistega, kuna tema elukoht on Tartus. Vastaja E puutus elanikuna kokku kohaliku omavalitsusega, kui oli vaja registreerida lapse sünd või tekkisid küsimused sotsiaalvaldkonnas.

Järgmised küsimused oli varasema kohaliku omavalitsuse probleemide kohta ning uuriti ka seda, mis oli endises omavalitsusüksuses hästi. Intervjueeritav A vastas, et endises kohalikus omavalitsuses olid suurimateks probleemideks ajaasutused ja kohalikud teed. Teede ehitamiseks oli raha suhteliselt vähe. Lisaks olid spordisaalid väga kehvast seisusest, eriti Koosa külas. Intervjueeritav B vastas, et tema endises kohalikus omavalitsuses probleeme polnud. Tema arvates tekkisid probleemid siis, kui kohalikud omavalitsused ühinesid. Intervjueeritav C vastas, et endise kohaliku omavalitsuse probleem oli väike eelarve aga vajadused olid suuremad. Vastaja D arvates oli suurimaks probleemiks varasemalt see, et kui tekkis mõni mure, siis pidi ettevõtte suhtlema mitme erineva kohaliku omavalitsusega. Kuna olid väikesed vallad, siis olid ka eelarved piiratud, mille tõttu oli infrastruktuuri raske arendada. Intervjueeritava E arvates, et oli varasema omavalitsusüksuse suurimaks probleemiks ääremaastumine, sest inimesed kolisid linnadesse, vähenesid töökohad ja piirkond muutus ettevõtjate jaoks ebaatraktiivseks.

Küsimusele, mis oli endises kohalikus omavalitsuses hästi, vastas intervjueeritav A, et endises vallas oli kaks suurt tööandjat, milleks olid Vara Saeveski OÜ ja TÜH Kaarli. Need kaks ettevõtet andsid kohalikele palju tööd ning palgad olid normaalsed. Hästi oli veel kultuuriline pool, kus seltsitegevus hoidis külaelu huvitavana. Vastaja B arvates, oli tema endises vallas hästi sotsiaaltöö, sest neil olid olemas teenusmajad, omad toetused ja reeglid olid paika pandud. Lisaks oli vald väiksem ning nad said rahuldada kõigi vajadusi. Intervjueeritavate C, D ja E vastused ühtisid. Nad tõid välja asjaolu, et endises kohalikus omavalitsuses olid vallad väiksemad ning seetõttu olid ka vahemaad lühemad. Lisaks arvasid nad, et vallal oli asutustest ja elanikest parem ülevaade ning elanikele muredele suudeti kiiremini reageerida. Varasemalt oli kogukonnatunne suurem kui praeguses vallas.

Esimese teema viimane küsimus oli, et mis praeguse kohaliku omavalitsuse suurimad probleemid ja mis on praeguses omavalitsusüksuses hästi. Intervjueeritav A vastas, et praegu on suurimaks probleemiks haridusvõrgu optimeerimine, eriti Kallastel. Ühes vallas on viis kooli, millest kaks on venekeelsed, kuid õpilaste arv on väike. Vallavalitsus soovib need

kaks kooli ühendada, mille asukohaks jääks Kolkja, sest seal on kõik vajalik olemas, kuid Kallaste ei ole sellega nõus. Lisaks võiks olla parem teedevõrk. Intervjueeritav B vastas, et praegune probleem seisneb selles, et teised vallas jõuaksid järele eelmise Alatskivi valla sotsiaaltoetuste ja teenuste pakkumise osas. Intervjueeritav C: „*Ma arvan, et juhtimine. Inimesed teevad endast olenevalt kõik aga võibolla on seda liiga vähe, juhtimiskogemust on vähe.*“ Intervjueeritava D vastuseks oli, et suurim probleem on ääremaastumine, sest inimesed lahkuvad piirkonnast, kuna nad ei leia endale rahuldavat tööd. Tema arvates võiks piirkonnas olla rohkem aktiivseid inimesi, kes saaksid inspiratsiooni ja innustust ise midagi tegema hakata, kuid kohalik omavalitsus ei toeta seda piisavalt. Lisaks on piirkonnas ka halb interneti levi, mis takistab inimestel tegemast kaugtööd. Otsuseid ei tehta pikaajalises perspektiivis. Intervjueeritava E seisukoht küsimusele oli järgmine: „*Suurima probleemina näen info piiratud liikumist ja kohatist infosulgu valla ja elanike vahel.*“

Kui uuriti, mis on praeguses vallas hästi, vastas intervjueeritav A, et hästi on toimivad matkarajad. Intervjueeritava B vastus oli järgmine: „*Hästi on see, et tasapisi hakkavad vallad järele jõudma. Eelmistes valdades polnud koduhooldust, kuid nüüd on hakatud järkjärgult üle minema ka nendes, kus eelnevalt koduhooldust polnud. Leian, et oleme pingutanud selleks, et viia osavallad ühtsele tasemele.*“ Vastaja C arvates on vald väikese eelarvega koroonakriisis hästi hakkama saanud, sest töökohtade arv pole vähenenud ning ühtegi asutust pole kinni pandud. Intervjueeritava D vastus oli järgmine: „*Hästi on see, et vald asub looduskaunis keskkonnas, võimalusi on nii puhkamiseks kui ka elama asumiseks, sest kinnisvara pakkumisi on palju. Samamoodi, kui vaadata Kallastet, siis tegelikult on seal tohutu potentsiaal arenemiseks.*“ Intervjueeritava E arvates on praeguses vallas hästi see, et suurel vallal on rohkem võimalusi investeeringuteks ja arendusteks.

### **2.3.2. Isiklik arvamus haldusreformist**

Teine teema oli seotud isikliku arvamuse avaldamisega haldusreformist. Esimeseks küsimuseks oli avaldada arvamust, milline oli seisukoht enne haldusreformi läbiviimisest selle vajalikkuse kohta. Kõik vastajad leidsid, et haldusreformi läbiviimine oli vajalik. Intervjueeritav A põhjendas oma seisukohta järgmiselt: „*Tegelikult oli haldusreformi vaja. See oli õige, sest väikeste kohalike omavalitsustega edasimineku poleks olnud jätkusuutlik. Ka riigi mõttes oli see parem, sest kui muidu pidi riik suhtlema viie erineva vallaga, siis nüüd peab ta suhtlema ainult ühega.*“ Vastaja B ja D seisukohaks oli, et haldusreformi oli

vaja, kuid seda oleks pidanud paremini läbi mõtlema. Intervjueeritava C arvates oli haldusreformi vajalikkus olemas, kuid seda oleks pidanud tegema suuremal kujul. „*Praegu liideti viis omavalitsust, kolm nendest liitusid vabatahtlikult ja kaks liideti sunniviisiliselt. Kaks omavalitsust olid rahaliselt väga halvas seisus ja kui endine Vara vald sai rahalises mõttes päris hästi hakkama ja me oleks suutnud arendada oma tegevust veel paremini, siis praegu oleme neli aastat koha peal tammunud, et järgi aidata sundliidetud omavalitsusi.*“

Teise küsimuse sisuks oli arutleda selle üle, et kas viie kohaliku omavalitsuse ühinemine tundus mõttekas. Vastused siinkohal erinesid. Arvati, et nende omavalitsusüksuste liitmine oli mõttekas, sest kui piirkonda vaadata, tundub see ala kompaktne ning keskuseks valitud Alatskivi sobiv, kuna asukoht on valla keskel. Enamik vastanutest arvasid, et nende valdade ühinemine ei olnud mõttekas. Intervjueeritava E vastuseks oli: „*Ei pidanud mõttekaks, kuna territoorium läks liialt suureks ning tahes-tahtmata toodi uude liitu kaasa oma vanad võlad ja probleemid*“. Vastuväiteid põhjendati veel sellega, et osad vallad, nagu Kallaste ja Pala, olid sunnitud liituma. Alguses tahtsid Koosa ja Vara piirkond liikuda Tartu poole, sest nende tõmbekeskuseks on Tartu. Ühinemine ei tundunud mõttekas ka sellepärast, et ei tekkinud ühinemislepingut viie valla vahel. Ühinemisleping kolme vallaga viidi lõpuni, et mitte kaotada riigi poolt lubatud toetusi. Aga kahe valla sunniviisilist ühinemist oli ette näha, sest ühinemislepingu koostanud kolm valda ei oleks täitnud 5000 elaniku piiri. Üks vastanutest tõi välja ka kihelkonna piirid, mille alusel oleks võinud ühinemine toimuda.

### **2.3.3. Kohalike elanike kaasatus**

Kolmas teema uuris elanike kaasatust kohalikus omavalitsuses. Selle teema esimeseks küsimuseks oli arutleda, kas kohalike elanike seisukohtadega arvestati haldusreformi läbiviimise ajal. Selle küsimuse seisukohad olid taaskord erinevad. Arvati, et inimesed olid kaasatud, sest elanike käest küsiti arvamust, kuidas toimida ning kui esialgne kava oli olemas, said kohalikud seda vaadata, sest dokument oli avalik. Lisaks olid volikogu liikmed sisuliselt oma rahva esindajad. Arvamused olid ka eitavad, mida põhjendati sellega, et Koosa ja Vara tahtsid Tartu poole minna, kuid neil polnud selleks võimalust. Kallaste tahtis ühineda Mustvee vallaga. Vasturääkimisi oli palju, mille sisuks oli, et ei soovita ühist Peipsiääre valda. Samuti ei meeldinud rahvale valla uus nimi. Ühe intervjueeritava vastus sellele küsimusele oli järgmine: „*Rahvast enamik ei tahtnud liitumist. Kui volikogu oleks arvestanud rahva enamiku tahet, siis me oleks olnud sellises seisukorras nagu praegu, meil*



*oleks viie omavalitsuse liitumisega olnud sundliitmine ja me oleks rahast ilma jäänud. Tava valla kodanik teab nendest situatsioonidest vähem ja ei peagi teadma, sest meie kui volikogu liikmed oleme ikkagi informatsioonile lähemal ja teame neid kaalutlusi aga tavainimene lähtub emotsioonist. Kui küsida minu kui tavaelaniku käest, siis mina ka ei tahtnud liituda, sest Vara vallal läks hästi ja me oleks arenenud paremini omal jõul aga kuna haldusreform oli riigi poolt vajalik, siis nii pidi olema.“* Intervjueeritava D arvates, oleks võinud Vara valla elanikel olla õigus otsustada, kas minna Tartu poole või ühineda Peipsiäärse vallaga. Vastaja E seisukohaks oli, et inimeste soovidega ei arvestatud, kuna haldusreformi läbi viimine oli pigem riiklikult paika pandud.

Teine küsimus käsitles seda, kas kohaline elanike huvi ja aktiivsus kohalikus elus osalemiseks on muutunud võrreldes haldusreformi eelse ajaga. Osad vastajad arvasid, et inimesed on aktiivsemaks muutunud. Toodi välja asjaolu, et kui haldusreform kinnitati, jäid kõik piirkonna tegevused vaikseks, kuid see muutus. Aktiivsemaks muutusid seltsitegevused, mis näitasid initsiatiivi üles. Siinkohal toodi näiteks Kodavere keeleselts. Arvati ka, et inimeste aktiivsus olenes piirkonnast, kuid praegusel hetkel on takistuseks koroonaviirus, mille tõttu ei saa korraldada spordivõistlusi ja teisi üritusi. Küsimusele vastasid mitmed intervjueeritavad ka eitavalt, mille puhul toodi põhjuseks see, et kuna Tartusse on Vara elanikel vähe maad, siis rahuldab rahvas oma vajadusi suuremas osas just seal. Samas toodi võrdluseks Pala piirkond, kus toimivad kultuuriseltsid ja teatrid ning nende algatajaks on kohalik rahvas ise. Ühe intervjueeritava arvates on kohalike elanike aktiivsus pärast haldusreformi langenud ning seda eelkõige valla äärealadel.

Järgmisena oli vaja intervjueeritavatel hinnata, kuidas on kohaliku omavalitsuse poolne info jagamine kohalikele elanikele muutunud võrreldes varasema kohaliku omavalitsusega. Enamik intervjueeritavatest olid selles osas üksmeelel ning nad arvasid, et kohaliku omavalitsuse info jagamine on muutunud aktiivsemaks. Siinkohal toodi välja, et kogu informatsioon on üleval valla kodulehel, seda jagatakse sotsiaalmeedia kanalite teel ning lisaks saadetakse igale elanikule iga kuu ilmuv vallaleht. Lisaks saavad inimesed valla volikogust osa võtta, kui see toimub avalikult või interneti vahendusel. Erinevatele avaldustele antakse tagasiside ning need saadetakse koju. Pöörati tähelepanu sellele, et info jagamise aktiivsus on suurenenud tänu koroonakriisile, kus jagatakse informatsiooni sotsiaalmeedia vahendusel. Intervjueeritava D ja E seisukohad eelnevate vastustega ei ühtinud. Vastaja D vastuseks oli: „*Koroona algusajal oli ka näha, et venekeelsetesse*

*küladesse info ikkagi väga ei jõua, mida kohalik omavalitsus oleks pidanud jagama. Kommunikatsiooniga seotud töö ühele inimesele on liiga palju. Tuleks läbi mõelda kes ja kus infot tarbib, et see ikka kõigini lõpuks jõuaks. Kord kuus ilmuvast vallalehest jääb võibolla väheks, operatiivse info poole pealt.“* Lisaks tõi vastaja välja ka selle, et inimesed ootavad vallavanema poolt rohkem suhtlemist, kuid kohalikel sündmustel osalemine ja sõnavõttud on jäänud rohkem abivallavanemate kohustuseks.

Kolmanda teema viimase küsimusega sooviti teada saada, kas kohalike elanike teadlikkus sellest, mida vallavalitsus ja volikogu teevad ning kes on selle liikmed, on muutunud. Mitmed vastajad olid seisukohal, et inimestel on võimalus olla kursis, mida teeb volikogu ja vallavalitsus, sest kõik volikogu istungid on avalikud ning inimesed saavad tulla kuulama ja vaatama. Lisaks on igakuises vallalehes kajastatud volikogu istungid, mis on üleval ka internetis, mille kohta inimesed saavad lugeda. Vastaja C arvas, et elanike teadlikkus ei ole muutnud, sest senikaua kuni kõik on hästi, ei huvita inimesi see, kes on volikogus ja mida nad teevad. Intervjueeritava E seisukohaks oli, et muutusi pole toimunud, sest vallavalitsus ja volikogu teevad sisuliselt sama tööd, olenemata, kas vald on väike või suur. Intervjueeritava B arvates on probleeme rohkem, sest inimesed pole rahul volikoguga ja vallavalitsuse tööga. Ka intervjueeritava D arvates on olukord muutunud negatiivsemaks. Tema seisukohaks oli: *„Enne oli väike vald ja me teadsime rohkem aga nüüd on see kuidagi kaugenenud. Kui vaadata ja võrrelda Tartu vallaga, siis seal peetakse volikogu istungeid nii, et kõik saavad üle veebi jälgida, kõik vallakodanikud ja mitte vallakodanikud. Kõik on avatum, läbipaistvam ja kaasavam. Peipsiääre vallal on kahjuks sinna jõudmiseni vaja teha veel väga palju samme. Loodame, et see muutub paremuse poole pärast uusi kohalikke omavalitsuse valimisi.“*

#### **2.3.4. Haldusreformi mõjud**

Neljas teema käsitles haldusreformi mõjusid Peipsiääre vallas. Esimesena sooviti teada, mis on muutunud kohaliku omavalitsuse tegevuses võrreldes haldusreformi eelse ajaga. Enamik vastajatest arvasid, et pärast haldusreformi on rohkem spetsialiste, mille tõttu on neil tööd rohkem, kuid info adekvaatsem. Intervjueeritav A tõi välja selle, et varasemalt pidi üks spetsialist tegelema mitme tööülesandega, mis kokkuvõttes ei andnud efektiivseid tulemusi, kuid kui nüüd tekib mõni probleem, siis osatakse sellele leida kiirelt konkreetne lahendus. Arvati, et juhtidel on praegu palju tööd, kuna väikese valla alla kuulub 48 hallatavat asutust,

mis kõik vajavad rahastamist. Omavalitsusüksust võrreldi Nõo vallaga, kus on 14 asutust ja Luunja vallaga, kus on 7 asutust, mida on palju vähem kui Peipsiääre vallas. Intervjueeritava D seisukoht antud küsimusele oli positiivne selles osas, et kuna vallal on suurem eelarve, siis on nad võimekad vastu võtma suuremaid projekte. Samas ei ole kohaliku omavalitsuse töötajate potentsiaal sellele järele jõudnud. Lisaks arvas vastaja, et piirkonda on juurde vaja spetsialiseeritumaid inimesi, kes oskavad selles valdkonnas paremaid lahendusi leida.

Järgmisena uuriti vastajatelt, kas nende kogemusest on toimunud muutused ametnike omavahelises suhtluses. Selle küsimuse puhul oli vastuseid mitmesuguseid. Ühe vastaja arvates pole otsene kontakt enam nii tihe, kui varasemalt, sest ametnikke on praegu rohkem. Oldi rahul praeguse kollektiiviga, sest inimesed on spetsialiseeritud ja mõistvad. Teise vastaja arvates on töös tunda infosulgu. Ta kirjeldas olukorda järgmiselt: *„Aeg-ajalt päris ausalt on üleüldine infosulg, mida vanasti väikestes valdades ei olnud. Põhimõtteliselt on kaks koridori. Mõlemad koridorid peaksid teadma, mis toimub aga kuna koridorid on pikad, siis aeg-ajalt üks koridor tea, millised otsused on tehtud teises koridoris. Koostöö puudub.“* Toodi välja ka seisukoht, et info liikumine on muutunud tänu eriolukorrale tihedamaks, sest koosolekud toimuvad veebivahendusel, mida on lihtsam läbi viia, kuna inimesed ei pea igalt poolt kokku sõitma. Intervjueeritavad D ja E ei osanud küsimusele vastata, sest neil polnud antud situatsioonis kogemusi.

Edasi uuriti intervjueeritavatelt, kas nende arvates on toimunud muutused volikogu töös. Ühe vastaja arvates ei ole väga palju volikogu töö muutunud. Intervjueeritava ainuke tähelepanek oli see, et volikogu üks liikmetest ei oska eesti keelt, mistõttu peab isik koguaeg koos istuma teise volikogu liikmega, kes talle teksti ümber tõlgib. Teise vastaja seisukohaks oli volikogu ebaühtsus, kuid ta loodab, et tulevikus arutatakse teemasid rohkem läbi ning leitakse kompromiss. Üks vastanutest tõi välja ka selle, et võrreldes varasema kohaliku omavalitsusega, on praegused omavalitsusüksuse ametikohad paika pandud poliitiliselt. Kaks intervjueeritavat ei osanud küsimusele vastata, sest nad pole volikogu tööga kokku puutunud.

Kuna haldusreformide üheks peamiseks eesmärgiks on finantsressursside koondamine, suurema kokkuhoiu ja efektiivsuse saavutamine, siis uuriti vastajate käest, kas nende arvates on ühinemisel olnud mõju kohaliku omavalitsuse rahalisele olukorrale. Selle küsimuse vastused olid erinevad. Ühe vastaja arvates on raha rohkem, kuid rahalisele kokkuhoiule tähelepanu ei pöörata. Sellegipoolest hoiti rahaliselt kokku töötasudelt. Teise vastaja arvates

on olukord muutunud viletsamaks, sest teatud kohtades on rahadega kokku hoitud. Kolmanda vastaja seisukohaks oli, et raha on kokku hoitud, kuid samas ei ole ka. Ta põhjendas raha kokkuhoidmist sellega, et kui muidu oli igas vallas üks vallavanem ja raamatupidaja, siis nüüd on üks raamatupidaja ja vallavanem, kellele lisaks kaks abivallavanemat. Samas tõi ta välja asjaolu, et kuna vald peab olema ühtsel tasemel, siis tuleb järele aidata neid osavaldasid, kes seda vajavad ning see nõuab palju ressursi. Neljanda vastaja seisukohaks oli, et mõju on kindlasti olemas, sest inimesi on rohkem ja eelarve samuti suurem. Siinkohal toodi ka näide venekeelsete koolide ühinemise kohta, mille vajalikkus on olemas, sest vallal kulub palju ressursi asutuste ülalpidamisele, kuid õpilaste arv mõlemas koolis on väike. Lisaks toodi välja ka mittetulundusühingute toetused, mis võrreldes Tartu ja Elva vallaga, kus on rohkem elanikke, on väga väikesed. Viimase vastaja seisukohaks oli, et kokkuhoid tuli ametkonna arvelt, kuid muus osas kulud pigem suurenesid.

Kui intervjuueeritavatel küsiti, kas ühinemisega on saavutatud kokkuhoidu, siis oli enamike vastus eitav. Vastust põhjendati erinevalt. Ühe vastaja arvates ei saavutatud rahaliselt kokkuhoidu. Teise vastaja arvates kokkuhoidu ei saavutatud, sest kõik asutused jäid alles, mis oli kokku lepitud ühinemislepingus. Kuna ühinemislepingu kehtivus kaotab peagi oma aja, siis loodetakse asutuste koondamist, sest väikesele vallale käib asutuste paljusus üle jõu. Ühe intervjuueeritava arvates saavutati kokkuhoid palgakulu arvelt ning samuti mitmete hangete pealt.

Haldusreformide üheks osaks on asutuste ja töökohtade koondamine. Intervjuueeritavatel küsiti, kas nende arvates oli ühinemisel koondamine asjakohane. Siinkohal vastajate seisukohad kattusid. Intervjuueeritavate arvates koondamisi väga palju ei olnud ning need kohad, kus koondamised tehti, olid asjakohased. Need, kes lahkusid, oli pensioniealised. Struktuur muutus, mille tõttu tehti koondamisi osavaldade juhtide ja sekretäride osas, kuid muudetava struktuuriga kaasnesid uued ametikohad. Üldiselt ei koondatud kedagi, vaid pigem viidi inimesed üle teisele töökohale. Toodi välja ka seisukoht, et kuna väikestes valdades tunnevad inimesed üksteist paremini, siis võiks tihti olla olukordi, kus tööle võeti inimesed onupojapoliitika alusel. Praeguses vallas seda olukorda nii palju pole. Lisaks on oluline, et leitakse valda sihikindlad inimesed, kes oskavad leida rahastamist maapiirkonda ning oleksid tööl parimatest parimad.

Järgmisena küsiti intervjuueeritavalt, kas kohaliku omavalitsuse poolt on avalike teenuste pakkumises ja kvaliteedis toimunud muutused. Enamik vastajatest olid arvamusel, et pärast

haldusreformi on teenused arenenud ning nende kvaliteet paranenud. Seisukoha jaoks toodi näide haridusest, kus uuel kohalikul omavalitsusel on paremad võimalused renoveerida koolimaja hooneid. Lisaks on venekeelsete perekondade seas kasvanud vajadus panna oma lapsed eestikeelsesse lasteaeda, mis on tõstnud õpetajate ja tugisikute seas haridustaset. Intervjueeritava E põhjendas kvaliteedi tõusu järgmiselt: „*Hariduses on sisekonkurents suurenenud ja seetõttu näen hariduse kvaliteedi tõusu.*“ Üks vastaja arvas, et teenuse kvaliteet on muutunud, kuid mitte paremuse poole. Oma seisukohta põhjendas intervjueeritav järgmiselt: „*Minu meelest võetakse inimesi üsna kergekäeliselt ametikohtadele, mis nõuavad eriharidust. Inimesed, kes töökoha saavad, on keskharidusega. Ma ei oska öelda, kas seda selleks, et kedagi teist ei tule või keegi ei taha seda tööd teha aga see viib teenuse kvaliteedi alla.*“ Üks intervjueeritav ei osanud sellele küsimusele vastata, sest ta ei puutu igapäevaselt piirkonna avalike teenustega kokku.

Üheks peamiseks argumendiks haldusreformidele on ääremaastumise vähendamine. Intervjueeritavad pidid hindama, kas nende arvates on olukorras toimunud muutusi võrreldes reformi eelse ajaga. Siin arutleti ääremaastumise efekti kahest vaatepunktist ning vastajate arvamused üldiselt ühtisid. Kui vaadati ääremaastumist aspektist, et inimesed maalt lahkuvad ning linna kolivad, siis olid kõik vastajad nõus sellega, et ääremaastumise efekt pole vähenenud. Ühe vastaja arutelu oli järgmine: „*Ääremaa ta oli enne ja jääb ääremaaks. See on selge. See on fakt. Aga, et ääremaa lõplikult inimestest tühjaks ei jookseks, selle vastu vald ei saa. Linna ja selle ümbrusesse elama suundumine on paratamatu.*“ Üks intervjueeritav tõi välja selle, et inimesed tuleksid sellesse piirkonda elama, kui oleks parem interneti levi ja korras teedevõrk ning Varnja ja Kolkja küla vesi ja kanalisatsioon. Ühe vastaja arvates on ääremaastumise efekt teatud suundades suurenenud, sest Peipsiääre vallas ääremaastuvad piirkonnad, mis pole turismisektorile atraktiivsed ning ettevõtjatele meelepärased. Teemat arutleti ka piirkonna külastajate vaatenurgast ning siinkohal arvati, et ääremaastumist pole, sest iga aastaga on turistide arv Peipsiääre vallas suurenenud, millele on kaasa aidanud MTÜ Sibulatee korraldatud üritused, mis on Eesti piires külalistele päris hästi tuntud.

Neljanda teema viimase küsimusega palus töö autor arutleda selle üle, kas kohalike omavalitsuse moodustanud valdadest ja linnast on mõni piirkond sattunud teistega võrreldes ebavõrdsemasse olukorda kohaliku omavalitsuse sees. Vastaja A ja B arvates ei ole ükski vald jäänud vaeslapse rolli, sest algusest peale oli omavalitsuse eesmärk see, et kõiki

piirkondi arendataks võrdsele tasemele. Siinkohal toodi näide Kallaste, Kolkja ja Pala kohta, kes kõik on saanud mitmeid investeeringuid, et stabiliseeruks ühtlane tase. Tähelepanu on pööratud ka väiksematele aladele nagu Metsakivi ja Välgi, kus teed on korda tehtud. Vastaja C arvates on vaeslapse rolli jäänud Koosa piirkond. Kuna Koosa küla on nii suur, siis loetakse seda kuuenda piirkonnana ja seetõttu on oluline, et külas oleks täiskohaga sotsiaaltöötaja, mis praeguse seisuga puudub. Intervjueeritava D vastus antud küsimusele oli järgmine: „*Ma arvan, et Kallastega on kehvem seis. See piirkond vajaks väga selgelt ja konkreetset otsust pikemas perspektiivis. Kas tulevikus on Kallaste on tööstuse piirkond või suvituslinn? Lisaks Kallastele on vaeslapse rollis ka Pala, kus elanikud tunnevad puudust eelmisest vallavalitsusest, mille asukoht oli lähemal.*“ Samal seisukohal oli ka vastaja E.

### **2.3.5. Ettepanekud tulevikuks**

Viimaseks teemaks oli ettepanekud Peipsiääre valla tulevikuks. Esmalt oli vaja intervjueeritavatel avaldata, milline valdkond vajaks nende arvates kõige rohkem arendamist Peipsiääre vallas. Valdkonnad, mis kõige rohkem arendamist vajavad on haridus, turism, eraettevõtlus. Turismi on vaja arendada selleks, et inimestel, nii kohalikel kui ka külastajatel, oleksid head tingimused pääsemaks Peipsi järvele, mille all mõeldi ujumiskohti ja paadislippe. Haridust on vaja arendada, et ühtlustada tase erinevates koolides ja kohtades. Üks vastaja võttis hariduse teema kokku järgnevalt: „*Iga asja võti on haridus. Mida haritumad on inimesed, seda rohkem võibolla areneb ka piirkond.*“ Üks intervjueeritav konkreetset valdkonda välja ei toonud, kuid ta pööras tähelepanu sellele, et praegu tegeleb vald nende probleemidega, mis hetkel on päevakorras. Tema arvates tuleks teha plaane ja langetada otsuseid pikemas perspektiivis, et oleks ees kindel siht, mille poole areneda.

Järgnevalt küsiti, milliseid asutusi tuleks Peipsiääre valda juurde luua, et muuta inimeste elukeskkond paremaks. Pakuti välja, et juurde võiks luua riigiasutusi, mis annaksid tööd kohalikele elanikele ning ehitada spaa, mis oleks korraliku varustusega. Ühe vastaja arvates on vaja Kolkjasse ja Kallastele luua teenusmajad. Samuti tuleks tähelepanu pöörata sellele, et ükski piirkond ei jääks infovaeseks. Oluline on, et inimesed teaksid kust nad infost saavad ja kuhu oma murega pöörduda ning olla kursis nii vallas kui ka riigis toimuvaga. Kahel intervjuul pakuti välja gümnaasiumi tagasi toomine, mis annaks inimestele põhjuse piirkonda kolimiseks. Samuti arvati, et piirkonda tuleks luua võimalusi, et nii kohalikud kui ka külalised saaksid nautida looduses liikumist.

Lõpetuseks paluti intervjueeritavatel kirjeldada, millisena näevad nad Peipsiääre valda tulevikus. Mitmed vastajad loodavad, et tulevikus võiks Peipsiääre vald olla koos Tartu vallaga, mis muudaks juhtimise rahva jaoks rohkem läbipaistvamaks. Samuti usutakse, et Peipsiääre vald areneb ning muutub ajaga ühtlasemaks. Lisaks oodatakse piirkonda elama noori, kes on oma ala spetsialistid ning suudavad omandatud teadmistega valda edendada. Peipsiääre valda nähakse tulevikus kui loome inimeste piirkonda, sest väga paljud kirjanikud ja kunstnikud on selle koha üles leidnud ning soetanud elamispinna. Loodetakse, et Peipsiääre vald on tulevikus inimsõbralik ja rahulik elukeskkond, kus inimesed tunnevad ennast turvaliselt.

Intervjueeritavatele esitatud küsimuste vastused oli erinevad. Mitmel korral ühtisid intervjueeritavate vastused, kuid leidis ka arvamusi, mille sisu ei olnud kõigil vastanutel samataoline või arvati vastupidiselt. Üldiselt võib öelda, et haldusreformi läbi viimine oli vajalik ning see on mõjutanud osavaldasid mitmest aspektist.

## **2.4. Järeldused haldusreformi mõjude kohta**

Haldusreformi eesmärgiks oli ühendada väikesed kohalikud omavalitsused, et muuta piirkonnad võimekamaks ja jätkusuutlikumaks. Selle tulemuseks oli mitmete osavaldade vabatahtlikud ühinemised kui ka sundliitmised ning millega kaasnesid mitmed mõjud. Käesolevas peatükis teeb töö autor analüüsist tulenevalt järeldused ning kirjeldab neid viie teema kaupa, mille alusel oli moodustatud ka intervjuu küsimused.

Analüüsist selgus, et enamik intervjueeritavaid olid seotud enne haldusreformi läbiviimist kas Vara või Alatskivi vallaga. Üks intervjueeritav oli tööalaselt seotud kõigi omavalitsustega, sest projekte oli vaja läbi arutada vallavalitsusega. Peipsiääre vallaga olid nad seotud alates hetkest, mil uus kohalik omavalitsus loodi. Enamik vastajaid ütlesid, et elanikuna puutusid nad kohaliku omavalitsusega kokku vähe või üldse mitte.

Endiste kohalike omavalitsuste probleemidena toodi välja kohalike teede ja spordisaalide kehv seisukord. Lisaks oli endistel omavalitsustel väike eelarve, mille tõttu oli piirkonda raske edasi arendada. Kui vaadata olukorda kohalike mittetulundusühingute seisukohast, siis oli neil enne haldusreformi vaja projekti rahastamise ja nõusolekute kohta küsida mitmelt vallavalitsuselt. Seevastu oli endistes omavalitsusüksustes hästi see, et ühel vallal oli kaks

suuremat ettevõtet, kes pakkusid kohalikele tööd ja head töötasu. Lisaks hoidis aktiivne seltsitegevus üleval külaelu mitmekesisust. Positiivne oli, et ühes vallas oli olemas teenusmajad, mis aitasid kohalikke. Väikeste kohalike omavalitsuse eeliseks oli see, et vallal oli parem ülevaade kohalikest asutustest ja elanikest ning kui mõni mure tekkis, suudeti probleemidele leida kiiresti lahendus. Seega kirjeldati samasuguseid väikevaldade plusse ja miinuseid, mida Kettunen (2014) tõi välja Soome ühinemiste puhul. Teenuste ja omavalitsuse kaugenemine on Sootla jt (2011) ning Swianiewicz jt (2017) poolt välja toodud uuringutes üks peamisi vastuargumente.

Praeguse valla suurimaks murekohaks üldiselt on saada kõikide valdade tasemed ühtseks, mis kirjeldab sama olukorda, mida käsitlesid Schaap ja Karsten (2018) seoses erinevate võimekustega omavalitsuse ühinemisega. Kuna Peipsiääre vallas on viis kooli, mis kõik nõuavad omajagu ressursi, siis on oluline ühendada kaks venekeelset kooli, kuid suur osa inimesi on sellele mõttele vastu ning see aeglustab koolide ühinemise protsessi. Selline olukord tekitab mastaabikulu (Swianiewicz jt 2017), mis on tihti üheks vastuargumendiks ühinemistele. Endiselt on probleemiks ka ääremaastumise efekt, mis pole pärast haldusreformi vähenenud ning mille üle on vallal vähe võimu. Uue omavalitsusüksuse probleem seisneb ka juhtimises, mille puhul tuntakse, et juhtimiskogemust on vähe. Seevastu on praeguses vallas positiivne, et aegamisi hakkavad valdade erinevad tasemed ühtlustuma. Lisaks on vald saanud eriolukorras hästi hakkama, sest selle aja jooksul pole töökohti vähendatud ega suletud. Peipsiääre vald asub looduslikult ilusas keskkonnas, kuhu on võimalik tulla nii elama kui ka puhkama.

Teine teema oli seotud isikliku arvamuse haldusreformist ning kõigi vastanute arvates oli selle läbi viimine vajalik ja asjakohane. Sellegipoolest arvasid osad intervjuueeritavad, et haldusreformi oleks pidanud rohkem läbi mõtlema või moodustama haldusalaselt veel suuremalt. Kui vaadata eelnevate kohalike omavalitsuste ühinemist, siis olid enamik vastajatest seisukohal, et just nende viie omavalitsusüksuse liitmine ei tundunud mõttekas, sest Kallaste linn ja Pala vald liideti sunniviisiliselt ning Vara valla elanike sooviks oli liikuda Tartu poole.

Kolmas teema, mida analüüsiti, oli kohalike elanike kaasatus. Sootla jt (2011) kirjeldasid oma analüüsis sama teemat, mis oli väga aktuaalne näiteks Läti reformi puhul, kus paljud kohalikud tundsid ennast kõrvale jäetuna. Osad intervjuueeritavad olid seisukohal, et inimestel oli võimalus ühinemistel kaasa rääkida, sest kogu informatsioon oli avalik.



Arvamused olid ka vastupidised, mille puhul tõid intervjuueeritavad rohkelt välja põhjendusi selle kohta, et paljud ei soovinud ühineda või tahtsid liituda Tartu vallaga, kuid lõpliku otsuste vastu võtmisel ei määranud inimeste seisukohad mingit rolli. Kui küsiti elanike aktiivsuse kohta pärast haldusreformi, olid vastanute seisukohad taas erinevad. Osad intervjuueeritavad arvasid, et elanikud on aktiivsemad seltsitegevuses. Teised vastajad arvasid, et inimeste osalemine kohalikus elus pole muutunud, sest vajaduste rahuldamiseks sõidavad elanikud Tartu linna.

Intervjuueeritavatel paluti hinnata, kuidas on kohaliku omavalitsuse poolne info jagamine muutunud võrreldes varasemate omavalitsusüksustega. Enamik vastanuid oli seisukohal, et kohaliku omavalitsuse poolne info jagamine on muutunud aktiivsemaks, kuna info jagamine käib mitmete erinevate sotsiaalkanalite kaudu. Lisaks ilmub iga kuu kohalik vallaleht, kust saavad ka vanemad inimesed kohalikke uudiseid lugeda. Intervjuueeritavatelt küsiti, kas nende arvates on kohalike elanike teadlikkus sellest, mida vallavalitsus ja volikogu teevad ning kes on selle liikmed, muutunud. Vastanute arvamused jagunesid kaheks. Mitmed intervjuueeritavad arvasid, et inimesed on rohkem vallavalitsuse tegemistega kursis, sest erinevad infokanalid kajastavad nende tegemisi. Osad intervjuueeritavad olid ka seisukohal, et inimesed on vähem teadlikumad, sest vallavalitsuse tegemised on kaugenenud, kuna nüüd on suurem omavalitsusüksus ning ülevaate saamine keerulisem. Seega arvamused lahknevad, osad kinnitavad nii Sootla jt (2011) toodud probleeme, teised sarnaselt Steiner, Kaiseri (2017) uuringus toodule leiavad, et kommunikatsioon on paranenud.

Neljanda teema all käsitleti haldusreformi mõjusid Peipsiääre vallas. Kui intervjuueeritavatelt küsiti, mis on muutunud kohaliku omavalitsuse tegevuses võrreldes haldusreformi eelse ajaga, siis enamik vastanutest arvasid, et uues omavalitsusüksuses on rohkem spetsialiseeritumaid töötajaid, mille tõttu on informatsioon adekvaatsem. Lisaks arvati juhtidel olevat rohkem tööd, kuna vallas on palju asutusi, mis vajavad haldamist. Toodi välja ka seisukoht, et kuna uuel omavalitsusüksusel on suurem eelarve, siis on vald võimekam vastu võtma suuremaid projekte. Seega arvamused kinnitavad Steiner, Kaiser (2017), Sootla jt (2011), Schaap, Karsten (2018), Swianiewicz jt (2017) poolt välja toodud positiivseid efekte ühinemisel. Kui intervjuueeritavatelt küsiti, kas ametnike omavahelises suhtluses on olnud muutusi, siis arvasid osad intervjuueeritavad, et ametnike kontakt on muutunud paremaks ja tihedamaks, kuid samas oli ka vastupidiseid arvamusi, mida põhjendati sellega, et ametnikel on omavaheline infosulg. Kui küsiti, kas volikogu töös on toimunud muutused,

siis olid peamised seisukohad, et volikogu töö on jäänud samaks, kuid liikmete ametikohad on uues kohalikus omavalitsus paika pandud poliitiliselt.

Kui intervjueeritavatelt küsiti, kas haldusreformil on olnud mõju rahalisele olukorrale, siis olid vastajad erinevatel seisukohtadel. Sisuliselt demonstreerisid nad samu probleeme, mis Swianiewicz jt (2017) poolt välja toodi seoses võimaliku kokkuhoiuga. Mitmed vastajad arvasid, et rahaliselt pole kokku hoitud, sest valdade ühtse taseme saavutamiseks kulub palju ressursi. Ainukesena hoiti materiaalselt kokku ametkonna arvelt, kuid mitte palju, sest spetsialiseeritud töötajate töötasu suurenes. Kui vastajatelt küsiti, kas ühinemisega saavutati kokkuvõtteid, siis oli enamike vastus eitav. Peamine põhjus vastusele oli asutuste paljususe, mis nõuavad töötamiseks finantsressursi. Mõned intervjueeritavad arvasid, et mingil määral kokkuvõtteid saavutati ja seda nii palgakulu kui ka mitmete hangete arvelt.

Haldusreformi läbi viimise käigus oli üheks osaks asutuste ja töökohtade koondamine. Intervjueeritavad arvasid, et Peipsiääre vallas väga palju koondamisi ei tehtud ning need, mis tehti, olid asjakohased. Vastajate seisukohaks oli pigem töökohtade üleviimine või ametikohtade ümber nimetamine. Enamik küsitletavaid olid ühisel arvamusel, et pärast haldusreformi läbi viimist on teenuste kvaliteet muutunud paremaks ja seda eelkõige hariduse valdkonnas, sest nüüd on vald võimekam koolimajade renoveerimisel. Seega demonstreerisid arvamused Swianiewicz jt (2017) poolt kirjeldatud mitmekülgssussäästu. Lisaks on venekeelsete perede seas kasvanud suundumus panna oma lapsed varakult haridusasutustesse, et õppida eesti keelt. See omakorda on tekitanud suurema nõudluse spetsialiseeritud tugiisikute ja õpetajate osas.

Ääremaastumine oli Peipsi ääre piirkonnas kasvav ning pärast haldusreformi pole selle efekt vähenenud. Samasugust olukorda kirjeldas ka Sootla jt (2011) Läti haldusreformi hindamisel. Inimeste lahkumist maapiirkonnast on keeruline vähendada, sest Tartu linn on tõmbekeskus ning kuna vallas puudub gümnaasium, suunduvad noored pered linna, kus on kõik vajalikud asutused erinevate vajaduste rahuldamiseks olemas. Kui vaadata ääremaastumist külastajate vaatenurgast, siis on see läinud paremuse poole. MTÜ Sibulatee korraldatud üritused ja projektid on eestlaste seas tuntuks saanud ning iga aasta tuleb sellesse piirkonda aina rohkem turiste. Lisaks ääremaastumisele on osade intervjueeritavate arvates jäänud mõned piirkonnad vaeslapse rolli. Näiteid toodi Kallaste, Pala ja Koosa piirkonna kohta.

Viimane teema käsitles Peipsiääre valla tulevikku. Intervjueeritavate arvates vajab kõige rohkem arendamist haridus, turism, eraettevõtluse valdkonnad. Kõige rohkem tuntakse vallas puudust gümnaasiumist, teenusmajadest ja riigiasutustest, kuhu saaksid tööle kohalikud elanikud. Piirkonda soovitakse luua võimalusi looduses liikumiseks, kus saavad käia nii kohalikud kui ka külastajad. Oluline on, et piirkond ei jääks infovaeseks ning teavet saaksid ka need inimesed, kes internetis käivad harva või üldse mitte. Kõik vastajad loodavad, et tulevikus on Peipsiääre vald võimekas ja arenenud piirkond, kus elab kokkuhoidev ning inimsõbralik kogukond ning kus ükski ala pole jäätud tähelepanuta. Usutakse, et noored tulevad maale elama ning edendavad kohalikku elu spetsialiseeritud teadmistega.

Pärast haldusreformi on suurenenud valla piirkond, mis on endaga kaasa toonud nii positiivseid kui ka negatiivseid mõjusid. Inimeste seisukohad olid mõnikord ühtivad, kuid oli ka mitmeid küsimusi, kus vastajate hoiakud erinesid või oldi vastupidistel arvamustel. Olenemata sellest, et kohalike omavalitsuse ametnikel tuleb ette konflikte ja arusaamatusi ning kohalike asutuste ja ettevõtjate juhtidel on oma nägemus valla tegemistes, loodavad intervjueeritavad, et ajaga muutub Peipsiääre vald terviklikumaks, kus kõik valla piirkonnad on ühtsel tasemel.

## KOKKUVÕTE

Kohalik omavalitsus on kujunenud mitmete tuhandete aastate jooksul. Tänapäeval on sellel palju olulisem väärtus, milleks on juhtida kohalikku elu ja pakkuda elanikele täisväärtuslikku elukeskkonda. Kahjuks ei olnud see kõikides valdades samal tasemel ning paljud inimesed suundusid elama linna, kus oli rohkem võimalusi, mis muutsid elu mitmekesisemaks. Kuna väikesed vallad jäid aina tühjemaks, muutus nende olukord veelgi kehvemaks.

Olukorra muutmiseks võeti vastu otsus viia läbi haldusreform. Haldusreformi läbi viimine oli vajalik selleks, et inimestel oleks võimalik elada, olenemata piirkonnast, heade tingimustega keskkonnas. Eestis viidi haldusreform läbi 2017. aastal, kus mitmesajast omavalitsusüksusest jäi alles 79. Üks kohalik omavalitsus, mis reformi käigus loodi oli Peipsiääre vald. Peipsiääre vald on Tartu maakonnas asuv piirkond, mis moodustati Kallaste linnast, Alatskivi, Pala, Vara ja varasemast Peipsiääre vallast.

Käesoleva lõputöö eesmärk oli uurida, milline oli 2017. aastal läbi viidud haldusreformi mõju Peipsiääre vallas. Selleks, et saavutada lõputöö eesmärk, oli püstitatud viis uurimisülesannet.

Esimeseks ülesandeks oli uurida kohaliku omavalitsuse olemust ning anda ülevaade selle struktuurist. Kohaliku omavalitsus on riigi poolt moodustatud üksus, mis juhib seaduse alusel kohalikku elu. Kohaliku elu korraldamisel lähtutakse kohalike elanike soovide ja vajadustest ning arvestatakse ka piirkonna eripärasusi. Kohalikku omavalitsust juhib volikogu, kelle ülesandeks on pidada läbirääkimisi ning langetada rahalise eelarvega seotud otsuseid. Kohalikku omavalitsust juhib vallavanem või linnapea, kes valitakse ametkohale iga nelja aasta tagant, kui toimuvad kohalikud valimised.

Teiseks ülesandeks oli selgitada haldusreformi läbiviimise protsessi ja selle mõju. Kohalike omavalitsuste eesmärk on see, et kõikidel inimestel oleksid, olenemata piirkonnast, võrdsed tingimused eluks. Paraku olid omavalitsusüksuste tasemed ebavõrdsed, kuid selle probleemi lahendamiseks võeti vastu otsus viia läbi haldusreform. Haldusreformi läbi viimise põhjuseid toodi välja neli. Kohalikel omavalitsustel oli erinev võimekus pakkuda inimestele

avalikke teenuseid ning sotsiaalset abi. Ääremaastumise efekti tõttu muutus omavalitsusüksuste rahvastikutihedus. Leiti, et haldusreformi käigus on võimalik koondada kohalikke omavalitsusi suurendamaks mastaabisäästu. Väikeste valdade valitsussüsteem ei olnud tasakaalukas, sest vallavalitsuse heaks töötanud inimesed ei vahetunud. 2015. aastal algasid läbirääkimised seaduse vastu võtmiseks, mille ajal seati kriteerium, kus iga valla minimaalne elanike arv on 5000. Välisriikide haldusreformi mõju analüüsid kajastasid, et pärast seaduse vastu võtmist on paranenud kohalike omavalitsuste ülesannete täitmine ja teenuse kvaliteet ning valdade professionaalsus ja töötajate motivatsioon on tõusnud. Suurenenud on aga võimude kaugenemine kohalikest elanikest, mille tõttu pole ka inimeste aktiivsus ja huvi kohaliku elu vastu tõusnud.

Kolmandaks ülesandeks oli teaduskirjanduse alusel hinnata haldusreformi eesmärke ja tulemusi. Selleks analüüsiti haldusreformi mõjusid Euroopa riikide näitel, kus olid varasemalt väiksemad omavalitsusüksused, mille jätkusuutlikkus piirkonniti erines. Pärast haldusreformi seaduse vastu võtmist, vähenes Euroopa Liidu riikide kohalike omavalitsuse arv. Üldises vaatepunktis olid positiivsed mõjud, sest moodustatud omavalitsusüksused muutusid võimekamaks, avalike teenuste pakkumised kvaliteetsemaks, vallavalitsuse töötajad olid professionaalsemad ning probleemide lahendamise võimalused suuremad. Baltiriikide puhul muutusid peamiselt valla töötajate suhted, mis pärast haldusreformi olid ametlikumad. Lisaks muutus riigi tsentraliseeritus. Soomes muutusid kohalikud omavalitsused poliitiliselt mitmekesisemaks.

Neljandaks ülesandeks oli koostada intervjuu, mis tuli läbi viia kohalike omavalitsuse töötajate ning kohalike ettevõtete esindajatega. Hiljem tuli töö autoril intervjuusid analüüsida. Intervjuu küsimused koostati välisriikides tehtud aruannete põhjal, milles analüüsiti haldusreformi mõjusid. Intervjuu oli jaotatud viieks teemaks, milleks oli kokkupuude kohaliku omavalitsusega, isiklik arvamus haldusreformist, kohalike elanike kaasatus haldusreformi ajal, selle mõjud ning ettepanekud omavalitsusüksuse kohta tulevikuks. Intervjuude töötlemisel transkribeeriti salvestatud helifaile.

Viiendaks ülesandeks oli analüüsida intervjuusid ja selle tulemusi. Vastanute seisukohad oli mitmete küsimuste puhul erinevad. Intervjuude põhjal selgus, et haldusreformiga kaasnesid nii positiivsed kui ka negatiivsed mõjud. Peamised positiivsed mõjud enamike intervjuueeritavate arvates Peipsiääre vallas olid seotud finantsvõimekuse suurenemisega, sest suurema eelarve tõttu on vallal paremad võimalused viia läbi suuremaid projekte ning

lahendada tekkinud probleeme. Suurem eelarve aitab vallal järele aidata neid osavaldasid, kes seda vajavad, et ühtlustada erinevate piirkondade tasemed. Lisaks on avalike teenuste kvaliteet paranenud, eriti hariduse valdkonnas, sest omavalitsusel on rohkem võimalusi renoveerida koolimaja hooneid. Kuna venekeelsete perekondade seas on kasvanud vajadus panna oma lapsed eestikeelsetesse lasteaedadesse, siis on tõusnud nõudlus spetsialiseeritud tugiisikute ja õpetajate järele. Arvati, et vallavalitsuse töötajad on spetsialiseeritumad ning seetõttu ka informatsioon adekvaatsem. Negatiivse poole pealt toodi välja ääremaastumise efekt, mis pärast uue kohaliku omavalitsuse moodustamist pole vähenenud. Arvati, et ääremaastumist on keeruline peatada, sest tõmbekeskuseks on Tartu, kus on paremad võimalused elamiseks ning töötamiseks. Pakuti välja, et kui muutma interneti levi üle piirkonna paremaks, ehitada parem teedevõrk ning korrastada Varnja ja Kolkja küla vesi ja kanalisatsioon, siis tuleks rohkem inimesi valda elama. Intervjueeritavate arvates oleks pidanud reformi läbiviimise ajal arvestama rohkem elanike seisukohti, sest Vara piirkond tahtis ühineda Tartu vallaga ning Kallaste linn Mustvee vallaga. Vasturääkimisi oli palju, mistõttu oleksid pidanud otsused olema rohkem läbi mõeldud. Samuti toodi välja võimude kaugenemine, mis pärast seaduse vastu võtmist on süvenenud, sest uus keskus asub Alatskivil ning ülejäänud piirkonnad kaugemal. Vaeslapse rolli arvati olevat erinevaid piirkondi nagu Kallaste, Koosa, Pala ja Kolkja. Kallaste vajaks konkreetset otsust pikemas perspektiivis, et piirkonda tulevikus kindlas suunas arendada. Koosa külas puudub praeguse seisuga sotsiaaltöötaja, kuid tema olemasolu on vajalik, sest piirkond on suur.

Mitmed piirkonnad vajavad suuri investeeringuid vee ja kanalisatsiooni ehitamiseks. Lisaks tuleb ühtlustada interneti olemasolu kohtades, kus selle kättesaadavus praegusel hetkel on kehv ning mille tõttu ei soovi inimesed kinnisvara soetada. Olenemata sellest, et intervjueeritavate seisukohad olid tihtipeale erinevad, usuvad nad, et tulevikus ühtlustub kohaliku omavalitsuse piirkonna tasemed ning kogukond muutub terviklikumaks.

## KASUTATUD KIRJANDUS

- \***Steiner, R., Kaiser, C., Eythorsson, G.** (2016). A Comparative Analysis of Amalgamation Reforms in Selected European Countries. Kuhlmann, S., Bouckaert, S. Local Public Sector Reforms in Times of Crisis, Palgrave: London, 23-43. London; viidatud Ebinger, F., Kuhlmann, S., Bogumil, J. (2018) Territorial reforms in Europe: effects on administrative performance and democratic participation. Local government studies. No.1, 1-23. (27.04.2021) vahendusel.
- Alatskivi valla, Kallaste linna, Peipsiääre valla ja Vara valla ühinemislepingu seletuskiri. (2016). Seletuskiri. 16 lk. (28.04.2021)
- Alatskivi valla, Peipsiääre valla, Vara valla ühinemisleping. (2016). [veebileht] <http://www.peipsivald.ee/documents/18275534/22961349/Uhinemisleping+28+12+2016+seisuga.pdf/99f3bc0e-94f9-4763-8827-1fab1dcfaae7> (28.04.2021)
- Alatskivi vallaleht. (2017). Peipsiääre vallas haarad ohjad valimisliit Uus Vald. [veebileht] <https://dea.digar.ee/cgi-bin/dea?a=d&d=alatskivivalla20171109.2.3&fbclid=IwAR2gKySinacbjDScbMWwkBkeAozXiPR3SN61QbXgcqhOiwarzGquk7QzSIOo> (29.04.2021)
- Association of Finnish Municipalities. (09.11.2020) Finnish Municipalities and regions. [veebileht] [https://www.localfinland.fi/finnish-municipalities-and-regions?fbclid=IwAR3\\_o62k3W-H8KcJxIXz6FgqogjIXHn7Pg0TxJIQsw16brnPkefU\\_PdTD4](https://www.localfinland.fi/finnish-municipalities-and-regions?fbclid=IwAR3_o62k3W-H8KcJxIXz6FgqogjIXHn7Pg0TxJIQsw16brnPkefU_PdTD4) (08.04.2021)
- Ebinger, F., Kuhlmann, S., Bogumil, J.** (2018) Territorial reforms in Europe: effects on administrative performance and democratic participation. Local government studies. No.1, 1-23. (27.04.2021)
- European Committee of the Regions. (s.a). Latvia Policies Area. [veebileht] <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Latvia.aspx> (06.04.2021)
- European Committee of the Regions. (s.a). Lithuania Policies Area. [veebileht] <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Lithuania-Introduction.aspx> (06.04.2021)
- Gaule, E.** (2011). Analysis of County Governors' Administrations Reform of 2010 in Lithuania. Viešoji politika ir administravimas. Vol. 10, No. 3, lk. 413-426. [e-ajakiri] [https://www.researchgate.net/publication/272701904\\_Analysis\\_of\\_County\\_Governors'\\_Administrations\\_Reform\\_of\\_2010\\_in\\_Lithuania](https://www.researchgate.net/publication/272701904_Analysis_of_County_Governors'_Administrations_Reform_of_2010_in_Lithuania) (20.04.2021)
- Kettunen, P.** (2014). The Finnish municipal reform. Anali Hrvatskog politološkog društva: časopis za politologiju. Vol. 11, No. 1, lk. 55-79. (26.04.2021)
- Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (2013). *Riigi Teataja I*, 1993, 37, 558 <https://www.riigiteataja.ee/akt/1048161?leiaKehtiv> (20.03.2021)

- Leedu Vabariigi kohaliku omavalitsuse seadus. (2014). [veebileht] <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=1bc6m4zi8x&documentId=c18a8ae0f55e11e3b62ec716086f051f&category=TAD&fbclid=IwAR0G554hfMZY4BQttuXvH8z3Rxt9xBseNC1z7ARAjNPYcQkmhYyZ24N0Vg> (06.04.2021)
- Leetsar, J.** (2012). Maamajanduslik ühistegevus: Õpik kõrgkoolidele. Tartu: Eesti Maaülikool. 580 lk. <http://dspace.emu.ee/xmlui/handle/10492/5380> (18.02.2021)
- Pae, T., Tammiksaar, E.** (2015). Valdade liitmise reformid Eestis. Eesti Arhivaaride Ühing- Tuna. 4/2015, lk. 14-32. [e-ajakiri] [https://www.researchgate.net/profile/ErkiTammiksaar/publication/291304007\\_See\\_on\\_ulesanne\\_mis\\_motlevate\\_inimeste\\_ule\\_jou\\_on\\_kainud\\_Valdade\\_liitmise\\_reformid\\_Eestis/links/569f603708ae21a5642646aa/See-on-uelesanne-mis-motlevate-inimeste-uele-jou-on-kaeinud-Valdade-liitmise-reformid-Eestis.pdf](https://www.researchgate.net/profile/ErkiTammiksaar/publication/291304007_See_on_ulesanne_mis_motlevate_inimeste_ule_jou_on_kainud_Valdade_liitmise_reformid_Eestis/links/569f603708ae21a5642646aa/See-on-uelesanne-mis-motlevate-inimeste-uele-jou-on-kaeinud-Valdade-liitmise-reformid-Eestis.pdf) (22.02.2021)
- Rahandusministeerium. (05.02.2021). Kohalikud omavalitsused [veebileht] <https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov> (21.03.2021)
- Rahandusministeerium. (12.03.2019). Eesti kohalike omavalitsuste loetelu. [veebileht] [https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/kohalikud-omavalitsused-ja-haldusreform/eesti-kohalike-omavalitsuste-loetelu?fbclid=IwAR2ot9ocyqw1KpUr0bnhDDTVqd3rLPU\\_kUj-x8TL5smP\\_ReOVrQLi5nfA2c](https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/kohalikud-omavalitsused-ja-haldusreform/eesti-kohalike-omavalitsuste-loetelu?fbclid=IwAR2ot9ocyqw1KpUr0bnhDDTVqd3rLPU_kUj-x8TL5smP_ReOVrQLi5nfA2c) (09.04.2021)
- Rahandusministeerium. (2017). Haldusreform 2017. [veebileht] [https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/KOV\\_haldusref\\_maavalitsus/haldusreform\\_2017.pdf](https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/KOV_haldusref_maavalitsus/haldusreform_2017.pdf) (08.04.2021)
- Rahandusministeerium. (29.03.2021). Asustusjaotus. [veebileht] [https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/kohalikud-omavalitsused-ja-haldusreform/asustusjaotus?fbclid=IwAR2V3sHZLyufeJC\\_2d-t4WKjd0REO7RybY5u2bRbJXQt2juwkeFuhfPkppg](https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/kohalikud-omavalitsused-ja-haldusreform/asustusjaotus?fbclid=IwAR2V3sHZLyufeJC_2d-t4WKjd0REO7RybY5u2bRbJXQt2juwkeFuhfPkppg) (09.04.2021)
- Schaap, L., Karsten, N.** (2018). Larger authorities: little gain, less democratic. Evidence from abroad. Political Sector Executive. Vol. 17, No. 4, 24-25. Tilburg University. 4lk. (26.04.2021)
- Sootla, G., Kattai, K., Viks, A., Lääne, S.** (2011). Läti Vabariigis 1998-2009 aastal läbi viidud haldus-territoriaalse reformi ja selle esmatulemuste analüüsi lõpparuanne. Tallinn: Tallinna Ülikooli Riigiteaduste Instituut. [https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2015/06/lc3a4ti-kov-reformi-anal3bcc3bcs.pdf?fbclid=IwAR3tfkYeMuuP7pwJUUm2ejXgbcd5XEjPGBhTF7X\\_eTOWeIzdgkn2TkeSc](https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2015/06/lc3a4ti-kov-reformi-anal3bcc3bcs.pdf?fbclid=IwAR3tfkYeMuuP7pwJUUm2ejXgbcd5XEjPGBhTF7X_eTOWeIzdgkn2TkeSc) (16.04.2021)
- Steiner, R., Kaiser, C.** (2017). Effects of amalgamations: evidence from Swiss municipalities. Public management review. Vol. 19, No. 2, lk. 232-252. (26.04.2021)
- Swianiewicz, P., Gendzwill, A., Zardi, A.** (2017). Territorial reforms in Europe: Does size matter? Centre of Expertise for Local Government Reform. Brussels: Council of Europe. [veebileht]



<https://rm.coe.int/territorial-reforms-in-europe-does-size-matter-territorial-amalgamatio/168076cf16> (27.04.2021)

Välisministeerium. (2018). Soome Vabariik- I ÜLDANDMED. [veebileht] <https://vm.ee/et/i-uldandmed?fbclid=IwAR03B4ArrPiyVbpcRa-40PhqIVMRqrTOIFehuj4aDeq6zLnMz8eZqR8YUuk> (08.04.2021)

Ülevaade haldusreformi (2015-2017) läbiviimisest. (2017). Rahandusministeerium. [veebileht] <https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov/haldusreform> (22.02.2021)

**LISAD**

## Lisa 1. Intervjuu küsimused

Teema	Küsimused
Kokkupuude kohaliku omavalitsusega	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kuidas ja millal tekkis Teil kokkupuude praeguse Peipsiääre vallaga? Millise Peipsiääre valla moodustanud 5 kohaliku omavalitsusega olite Te seotud?</li> <li>• Kui palju Te enne haldusreformi puutusite kokku oma KOV-ga?</li> <li>• Kui palju Te enne haldusreformi puutusite elanikuna kokku KOV-i tegemistega?</li> <li>• Kuidas Te hindate, mis olid Teie varasema KOV-i suurimad kohalikud probleemid? Mis oli Teie arvates varasemas KOV-is hästi?</li> <li>• Mis on Teie arvates praeguse KOV-i suurimad probleemid? Mis on hästi?</li> </ul>
Isiklik arvamus haldusreformist	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Missugune oli Teie arvates enne haldusreformi läbiviimisest selle vajalikkuse kohta?</li> <li>• Milline oli Teie arvamus, kas just nende viie KOV-i (Alatskivi, Kallaste, Pala, varasem Peipsiääre ja Vara) ühinemine üheks tundus mõttekas?</li> </ul>
Kohalike elanike kaasatus	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kuivõrd Teie arvates arvestati kohalike elanike seisukohtadega haldusreformi läbiviimise ajal? Kui ei, siis mis Te nii arvate?</li> <li>• Kuidas Te hindate, kas kohalike elanike huvi ja aktiivsus kohalikus elus osalemiseks on muutunud võrreldes haldusreformi eelse ajaga?</li> <li>• Kuidas on Teie hinnangul KOV-i poolne info jagamine kohalikele elanikele muutunud võrreldes varasema KOV-ga?</li> <li>• Mida Te arvate, kas kohalike elanike teadlikkus sellest, mida vallavalitsus ja volikogu teevad ning kes on selle liikmed, on muutunud?</li> </ul>
Haldusreformi mõjud	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mis on Teie arvates muutunud KOV-i tegevuses võrreldes haldusreformi eelse ajaga?</li> <li>• Kas Teie kogemusest on toimunud muutused ametnike omavahelises suhtluses?</li> <li>• Kas Teie arvates on reformi järgselt toimunud muutusi volikogu töös?</li> <li>• Haldusreformide üheks peamiseks eesmärgiks on finantsressursside koondamine ja suurema kokkuhoiu ja</li> </ul>

	<p>efektiivsuse saavutamine. Mis on Teie arvamus, kas ühinemisel on olnud mõju KOV-i rahalisele olukorrale?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kas Teie arvates saavutati ühinemisega kokkuhoidu?</li> <li>• Üheks osaks sellest on ühinemiste asutuste ja töökohtade koondamine. Kuidas Te praegu hindate, kas ühinemisel oli see asjakohane?</li> <li>• Kuivõrd on KOV-i poolt avalike teenuste (haridus, lasteaiad jms) pakkumises ja kvaliteedis toimunud muutusi?</li> <li>• Üheks peamiseks argumendiks haldusreformidele on ääremaastumise vähendamine. Kuidas on hindate praegust ääremaastumise efekti Peipsiääre vallas? Kas olukorras on Teie arvates toimunud muutusi võrreldes reformi eelse ajaga?</li> <li>• Üheks mureks haldusreformi puhul on, et uutes suurtes KOV-des teatud piirkonnad jäävad vaeslapse rolli. Mis on Teie arvamus, kas KOV-i moodustanud valdadest ja linnadest on mõni piirkond sattunud teistega võrreldes ebavõrdsemasse olukorda KOV-i sees?</li> </ul>
Ettepanekud tulevikuks	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Milline valdkond vajaks Teie arvates kõige rohkem arendamist Peipsiääre vallas?</li> <li>• Milliseid asutusi tuleks Teie arvates Peipsiääre valda juurde luua, et muuta inimeste elukeskkond paremaks?</li> <li>• Millisena näete Peipsiääre valda tulevikus?</li> </ul>

**Lihtlitsents lõputöö salvestamiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks  
ning juhendaja kinnitus lõputöö kaitsmisele lubamise kohta**

Mina, Sirli Pärn,

sünniaeg 20.11.1998,

1. annan Eesti Maaülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud lõputöö

„Kohalike omavalitsuste ühinemise mõju Peipsiääre valla näitel“,

mille juhendaja on Anne Pöder,

1.1. salvestamiseks säilitamise eesmärgil,

1.2. digiarhiivi DSpace lisamiseks ja

1.3. veebikeskkonnas üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Lõputöö autor

Allkirjastatud digitaalselt  
allkiri

Tartu, 22.05.2021

---

**Juhendaja kinnitus lõputöö kaitsmisele lubamise kohta**

Luban lõputöö kaitsmisele.

Allkirjastatud digitaalselt  
(juhendaja nimi ja allkiri)

22.05.2021  
(kuupäev)